

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**Reforma municipal y capacidad de gestión de los gobiernos
municipales en México: un estudio comparado en seis municipios del
estado de San Luis Potosí, México (1983-2000)**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

José Federico de la Torre Rodríguez

Director

Mariano Baena del Alcázar

Madrid, 2014



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN ORTEGA Y GASSET
DOCTORADO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Reforma Municipal y Capacidad de Gestión de los Gobiernos Municipales en México: Un Estudio Comparado en Seis Municipios del Estado de San Luis Potosí, México; 1983-2000.

Doctorando
JOSÉ FEDERICO DE LA TORRE RODRÍGUEZ

Director
Dr. MARIANO BAENA DEL ALCÁZAR

Madrid, 2013

AGRADECIMIENTOS

En estas líneas quiero agradecer al CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (CONACYT) por el apoyo institucional que me brindó en 1996 para desarrollar los estudios de doctorado. Vale la pena decir que sin ese apoyo económico esta experiencia académica, profesional y de vida en este país no hubiese sido posible. En ese sentido, mi especial agradecimiento a Rogelio Velásquez quien fue el lado humano de CONACYT y de quien siempre recibí un excelente trato.

Al Instituto Universitario Ortega y Gasset mi gratitud por abrirme las puertas de su programa de doctorado en Gobierno y Administración Pública en cuyos seminarios profesores como Don Mariano Baena, Manuel Arenilla, Robert Agranoff, Ernesto Carrillo, Pedro Pérez y Joan Subirat provocaron muchas inquietudes y referencias que dieron origen a este estudio. Las discusiones y reflexiones en sus seminarios fueron siempre un espacio para el aprendizaje.

A Don Mariano Baena del Alcázar, director de esta tesis, no tengo palabras para agradecerle todo su apoyo tanto intelectual como humano. Agradezco su confianza hacia mi proyecto de tesis así como sus sabios e invaluable consejos que siempre abrieron una luz para encauzar el estudio y me motivaron a concluirlo. Por todo ello, siempre estaré en deuda con él y siempre será para mí un ejemplo tanto en el ejercicio profesional y como en el académico.

Mi gratitud a Sasha Aldrey quien de manera profesional me auxilió con la corrección gramatical y ortográfica de este documento. Su apoyo además de ser invaluable me permitió darme cuenta de mi debilidad en el manejo de la redacción, de ahí, la importancia de su trabajo.

A mis padres, Don Isidoro de la Torre Martínez y Doña Agustina Rodríguez Hernández que en paz descanse, mi gratitud de por vida por haberme regalado el don más grande que existe en este mundo, la vida, así como sus esfuerzos para

proveerme educación familiar y académica. Su cariño, humildad y fortaleza indiscutible fueron mi mejor sostén siempre que quise flaquear.

A Rosalba mi gratitud y reconocimiento por haber sido una esposa fiel, leal y solidaria en las horas más difíciles de estos largos años de trabajo y ausencias que implico los estudios y la elaboración de esta tesis. Su cariño y apoyo han sido y serán por siempre invaluable. En ese orden de ideas, agradezco a mis hijos Luis Alberto, Gemma, Daniela y José Federico por ser los cimientos de mi paciencia, disciplina, fe y esperanza. Sus palabras inocentes y de amor siempre me motivaron y apresuraron desde la distancia a culminar este trabajo que en momentos parecía interminable.

Asimismo quiero agradecer a mis hermanos José Guadalupe, Jesús, Marcelo, José Timoteo, María Elena por su apoyo. En ese mismo orden de ideas quiero agradecer el apoyo que me brindaron mis amigos Miguel Eraña, Jaime Delgado, Luis Villanueva, Mijael Altamirano Santiago, Vicente Torre, Chus Llorente, Oscar Diego, Pepe Sosa, Pedro Torres Estrada, José María Ramos, Xavier Nájera, Hugo Borjas, Raúl Saucedo, Jorge Aurelio Ramírez, Erwin Fromow, Arturo Centeno, Joel Ramírez, Alejandro Mujica, Jhony, Manuel Calderón Pimentel, Alonso Pérez, Marcela García, Jannete Campero, Juan Manuel Muñoz, Eduardo González, Alejandro Villasana, Jorge Vega, Miguel Carvajal, Juan José Romo, Jaime del Sol, Roberto y Ulises Ortiz, Macarena Montes, Guillermo Alvarado, Jaime Macias, Jesús Jiménez, Salvador Espinoza, Víctor Tovar, Francisco Javier Jiménez, Alberto Rodríguez Jacob, Dra. María Luisa Ramos, Rafael Estrada, Lupita Almaguer, Martha Yalu, Juan Cosme, Edgardo Tapia, Edgar Espinal, Gustavo Pérez, Luis García Julián[†], Elizabeth Martín Vaca[†] y Víctor Ulises Sánchez Maldonado[†].

Igualmente quiero expresar mi agradecimiento al personal de las siguientes bibliotecas: Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense, Biblioteca Nacional de España, Posgrado de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Instituto Ortega y Gasset y Archivo municipal del H. Ayuntamiento de San Luis Potosí. A todos ellos mi agradecimiento por su apoyo y

por facilitarme los materiales bibliográficos y hemerográficos para elaborar esta tesis.

Asimismo quiero agradecer muy sinceramente la disponibilidad de los gobernantes y funcionarios municipales que me concedieron su tiempo para llevar a cabo las entrevistas. Sin su colaboración este estudio no hubiera sido posible. Gracias por permitirme el acceso a la información que tradicionalmente no es posible obtener, sin duda alguna esto mismo ha sido una gran aportación a este estudio. Por ello mi agradecimiento y mi reconocimiento a su actitud de contribuir al estudio de la realidad municipal a partir de ese amplio mirador que es su experiencia al frente del gobierno municipal.

Por último y no por ello menos importante mi agradecimiento a Dios por iluminarme, darme la paz, paciencia y sabiduría para poder redactar este documento.

RESUMEN

En las siguientes páginas se presenta un resumen de la tesis en el cual se incluye una introducción, los objetivos de la tesis, las preguntas de investigación que dieron origen a este estudio, la hipótesis, el método utilizado así como los resultados y conclusiones.

I. Introducción.

El municipio en México como veremos en esta tesis ha tenido y tiene un papel importante en la evolución y el desarrollo de las comunidades y ciudades tanto por su proximidad social como por los servicios públicos que prestan sus gobiernos a través de sus administraciones públicas. De esta manera se puede afirmar que los más de 2400 municipios que existen en México representan el primer puente institucional entre los ciudadanos con las instituciones del estado mexicano.

Históricamente encontramos datos que ubican al municipio como la institución política más antigua del sistema político mexicano. Por ello no resulta extraño que el diseño institucional surgido de la Constitución Política de 1917 regulara la organización y funcionamiento de los municipios en su artículo 115. Sin embargo hay que subrayar que constitucionalmente a los municipios no le fueron asignadas competencias específicas y autonomía financiera.

Aunado a ese problema encontramos que el centralismo político-administrativo del sistema político mexicano debilitó institucionalmente a los municipios y afectó la operación de sus gobiernos y administraciones públicas.

En ese contexto, se puede afirmar a partir de la evidencia empírica aportada en esta tesis que la reforma municipal de 1983 representó la reforma política más trascendente para el municipio ya que la misma otorgó a los gobiernos municipales las competencias jurídicas que hasta entonces no tenían.

En efecto, en la revisión del contenido de la reforma municipal de 1983 nos encontramos que uno de los principales cambios que proponía esta reforma fue reconocer constitucionalmente como servicios públicos, los siguientes: agua potable y alcantarillado, panteones, alumbrado público, mercados, limpia de calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

Igualmente la reforma municipal de 1983 considero otros cambios entre los que de manera resumida se pueden señalar los siguientes:

- Reconocimiento de las fuentes de los ingresos públicos municipales
- Reconocimiento de la personalidad jurídica municipal.
- Facultades reglamentarias del gobierno municipal.
- Facultades al gobierno municipal para aprobar sus presupuestos de egresos.
- Competencias jurídicas a los gobiernos municipales para poder coordinarse y asociarse con otros municipios.
- Competencias jurídicas al gobierno municipal para participar en la regulación del desarrollo urbano.
- Integración de las minorías en la representación del gobierno municipal a través de la incorporación del principio de representación proporcional en el sistema electoral municipal.
- La eliminación de mecanismos políticos discrecionales que permitían a los gobernadores intervenir en la vida política municipal destituyendo y disolviendo los ayuntamientos. y
- La regulación de los trabajadores municipales.

Hasta aquí es pertinente acotar que este trabajo de investigación no es un manual de gestión municipal ni mucho menos un catálogo de propuestas para la mejora de la gestión municipal o de reforma municipal. Se trata más bien de una tesis de ciencia política que busca explicar las capacidades de gestión que tienen los gobiernos municipales en México a partir de la reforma municipal de 1983.

II. Objetivos de la tesis.

Esta tesis tiene como objetivo general investigar y conocer la influencia que la reforma municipal de 1983 tuvo en la creación y fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales en México. Para ello, hemos partido del supuesto de que si bien es cierto que los cambios tanto políticos, administrativos, financieros como legales de esta reforma otorgaron competencias jurídicas a todos los municipios sin embargo estos no permitieron crear y fortalecer las capacidades financieras, de prestación de servicios, reglamentarias y administrativas de los gobiernos municipales, es decir, la capacidad de gestión.

Para corroborar o rechazar dicho supuesto en el contenido de esta tesis tratamos de aportar evidencia empírica suficiente que nos permitió analizar la realidad política- económica administrativa y jurídica de los municipios en México y de manera comparada en seis municipios del estado de San Luis Potosí durante el periodo comprendido entre 1983 y el año 2000.

En ese orden de ideas otros objetivos específicos que nos propusimos alcanzar con este estudio son los siguientes:

- Describir el proceso que la reforma municipal ha seguido en México para tratar de explicar los efectos que los cambios de la reforma municipal de 1983 tuvieron en la capacidad de gestión de los gobiernos municipales en México y en el conjunto de los seis casos estudiados.
- Indagar qué factores determinan la capacidad de gestión de los gobiernos municipales para generar un modelo que nos ayudara a explicar las capacidades de gestión de los gobiernos municipales en México.
- Conocer el papel del municipio dentro del sistema político mexicano para entender su encuadramiento y su relación con las otras instituciones del sistema político así como sus competencias jurídicas dentro del sistema federal.
- Analizar los sistemas electorales municipales y el sistema de partidos que nos permitieran conocer cómo se integran los gobiernos municipales y quien

gobierna en los municipios en México y en los seis casos analizados durante el periodo de estudio.

- Aportar evidencia empírica que permita corroborar hasta qué punto los gobiernos municipales en México tienen capacidades financieras, administrativas, reglamentarias y de prestación de servicios públicos. Para con ello tener elementos para poder aceptar o rechazar nuestra hipótesis.
- Explicar qué factores de índole política, económica y social han fomentado y limitado los alcances de la reforma municipal de 1983 así como el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales.
- Analizar qué influencia tuvo la reforma del impuesto predial en las finanzas municipales y en la capacidad financiera y administrativa de los gobiernos municipales.
- Determinar el impacto de los ingresos provenientes de las participaciones federales dentro de la estructura financiera de los municipios así como en la capacidad de gestión de los gobiernos municipales.
- Analizar cuál es la capacidad de prestación de servicios públicos y la capacidad reglamentaria de los gobiernos municipales a partir de la reforma municipal de 1983.

Por último, aunque no por ello menos importante, un objetivo específico de esta tesis es poder contribuir en el estudio y el debate del tema municipal en México. Por ello, nuestra investigación pretende tener una doble aportación, en primer lugar, ofrecer una visión actualizada de las competencias, organización y funcionamiento del municipio en México y en segundo lugar, aportar evidencia empírica y un marco bibliográfico que sirvan de base para nuevos estudios.

III. Preguntas de Investigación.

Diversas interrogantes dieron origen a este estudio aunque la pregunta central que guió nuestras discusiones y reflexiones fue determinar ¿En qué medida

la reforma municipal de 1983 permitió crear y fortalecer la capacidad de gestión en los gobiernos municipales en México?

Otras preguntas derivaron del propio desconocimiento del tema municipal y la capacidad de gestión. En ese sentido, al momento de construir el marco teórico una primera inquietud que teníamos respecto al tema de la capacidad de gestión tenía que ver con su propia conceptualización, es decir ¿Cómo definía la literatura dicho concepto y cuáles eran sus determinantes? Del mismo modo, nos preocupaba saber si existían indicadores para medir la capacidad de gestión.

Resumidamente las interrogantes sobre el municipio y el funcionamiento de este orden de gobierno en el sistema político mexicano tenían que ver con indagar aspectos tales como su origen y evolución, integración del gobierno y las administraciones públicas municipales así como las funciones y competencias jurídicas que tenían los gobiernos municipales antes y después de la reforma municipal de 1983.

Lo anterior nos ayudó a conocer y poder describir el contenido de la reforma municipal de 1983 y su proceso de implementación tanto a nivel nacional como en el estado de San Luis Potosí. Asimismo descubrimos cuales servicios son competencia de los gobiernos municipales, las formas que utilizan los gobiernos municipales para prestarlos, sus niveles de cobertura, los tipos de reglamentos municipales, la estructura de las finanzas municipales, las formas de organización de las administraciones públicas y sus procesos administrativos.

IV. Hipótesis.

La hipótesis que oriento nuestro trabajo y la búsqueda de datos tuvo como propósito contrastar que la reforma municipal de 1983 no permitió a los gobiernos municipales y a las administraciones públicas de los municipios estudiados construir y fortalecer su capacidad de gestión.

V. Método.

Para el diseño y desarrollo de esta investigación decidimos auxiliarnos del método comparado el cual nos fue de gran utilidad para contrastar nuestra hipótesis y comparar la capacidad de gestión de los gobiernos municipales en México a la luz de los casos analizados.

En ese sentido la estrategia adoptada fue estudiar un número limitado de casos (seis municipios del estado de San Luis Potosí) y un conjunto de cuatro variables (capacidad financiera; capacidad para la prestación de servicios; capacidad reglamentarias y capacidad administrativa) para explicar la capacidad de gestión.

Por su parte la reforma municipal de 1983 funge en este estudio como una variable independiente cuyos cambios se esperaba que fortalecieran o crearan capacidad de gestión en los gobiernos municipales.

Ciertamente es preciso señalar que una de las limitaciones de este estudio fue no poder analizar el conjunto de los 2427 municipios del país o los 58 municipios del estado de San Luis Potosí. Sin embargo dicha labor resultaba prácticamente imposible por cuestiones de tiempo y de recursos.

Para paliar esa limitación y poder darle validez a nuestras aportaciones y hallazgos decidimos seleccionar municipios cuyos rasgos fueran análogos con las tipologías de municipios en México. Por ello, tuvimos que adoptar la estrategia de estudiar solo seis municipios y sobre ellos establecer conclusiones generales sobre el resto de los municipios.

Esto explica porque en nuestra muestra y en el diseño de esta investigación incluimos tanto municipios urbanos de gran tamaño (San Luis Potosí, y Soledad de Graciano Sánchez) y municipios urbanos medianos (Matehuala y Rioverde) así como dos municipios con características semirurales como es el caso de Santa Catarina y Santo Domingo.

Vale la pena señalar que para la elaboración de esta tesis nos fueron de gran ayuda las fuentes bibliográficas y bases de datos municipales así como la

información obtenida de las entrevistas realizadas a funcionarios municipales de estos seis municipios.

VI. Resultados.

Los resultados de esta investigación están dados a partir de las respuestas encontradas a las preguntas previamente formuladas. No obstante ello, podemos mencionar que un primer resultado obtenido en esta tesis fue estudiar una institución política que normalmente no es estudiada suficientemente en los estudios de los sistemas políticos, es decir, el Municipio.

A ese respecto es pertinente señalar que si bien es cierto que a partir de reforma municipal de 1983 los estudios municipales cobraron auge en México, sin embargo, las deficiencias en la información empírica así como la heterogeneidad municipal y la inconsistencia de los datos parecen haber limitado el alcance de los mismos.

De ahí que consideremos como un logro el haber podido concluir esta tesis y con ello aportar evidencias empíricas del lugar que guarda la institución municipal en el andamiaje institucional del sistema político mexicano y en la dinámica política de México en las últimas dos décadas del siglo XX.

Por otra parte, la revisión bibliográfica nos permitió obtener un par de resultados adicionales. En primer lugar, conocer el itinerario de la agenda de la investigación municipal en México y la falta de interés de la misma por temas específicos como la gestión municipal y por el estudio de municipios rurales. De ahí nuestra decisión de incluir en este estudio un par de municipios con características rurales y analizar sus capacidades de gestión.

En segundo lugar, el otro resultado de la revisión bibliográfica es la aportación de datos sobre los seis municipios estudiados y un marco bibliográfico para el estudio municipal que puede ser útil como un punto de partida para otras investigaciones que tengan como propósito el estudio de los municipios en México.

Por último, queremos señalar otros tres resultados que consideramos haber obtenido en esta tesis los cuales son los siguientes:

1. La construcción de un marco teórico ad hoc a nuestro estudio. Ciertamente una de nuestras preocupaciones y ocupaciones al iniciar este estudio era poder operacionalizar el concepto de capacidad de gestión y encontrar sus determinantes para utilizarlas en nuestro diseño de investigación como un marco teórico que nos permitiera identificar cuál es la capacidad financieras, de prestación de servicios, reglamentarias y administrativas con que cuentan los gobiernos municipales en México.
2. El estudio aporta una explicación respecto del funcionamiento de los municipios en México, la integración de sus gobiernos, la organización de sus administraciones públicas y sus capacidades de gestión.

En efecto el contenido de esta tesis permite al lector conocer los servicios públicos que prestan los gobiernos municipales a través de sus administraciones públicas, las formas de prestación de los servicios, la cobertura de los servicios dentro y fuera de la cabecera municipal. Igualmente se puede identificar el tipo de reglamentos que expiden los gobiernos municipales y los alcances de esa regulación.

Asimismo se pueden encontrar respuestas a las formas que en que se organizan las administraciones públicas municipales en México, los procesos administrativos que realizan y el perfil de sus funcionarios públicos. Del mismo modo, se aportan datos que permiten identificar la estructura de las finanzas públicas municipales y la capacidad financiera de los gobiernos municipales.

3. El estudio ofrece una descripción de la reforma municipal en México poniendo énfasis en el contenido de la reforma municipal de 1983. En ese contexto el lector puede conocer y encontrar datos tanto del contexto como del proceso de implementación que siguió dicha reforma a nivel nacional como en el estado de San Luis Potosí.

VIII. Conclusiones.

El apartado de las conclusiones contiene un total de quince conclusiones. Aquí por razones de espacio haremos un resumen de las mismas.

A ese respecto podemos señalar que uno de nuestros primeros hallazgos fue encontrar que antes de 1983 los gobiernos municipales en México eran considerados como entes administrativos y no tenían definidas constitucionalmente sus competencias, lo cual, limitaba su autonomía financiera y política.

En ese contexto podemos afirmar que la indefinición de competencias jurídicas fue un factor determinante para que los gobiernos municipales no tuvieran capacidades de gestión. Esta situación propició que durante décadas los gobiernos municipales no contaran con una arena propia de política pública tanto para la prestación de los servicios públicos como de carácter fiscal.

Por tanto la reforma municipal de 1983 represento el resurgimiento de los gobiernos municipales en México. La magnitud de su importancia parece radicar en el contenido de la misma ya que dicha reforma trato de reconstruir los endeblecimientos que el régimen municipal de 1917 había heredado al municipio del siglo XX y cuyos principios de libertad y autonomía no lograron consolidarse debido al centralismo político-administrativo imperante en el sistema político mexicano.

Un ejemplo de ese centralismo es la dinámica propia del proceso de reforma municipal el cual siempre se ajustó a un modelo de arriba hacia abajo, es decir, desde el gobierno federal a las entidades federativas debido a la falta de pesos y contrapesos en el sistema político mexicano.

En ese orden de ideas una conclusión nuclear de este estudio es que la reforma municipal de 1983 represento una condición necesaria más no suficiente para la creación y fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales en México.

En nuestros hallazgos encontramos un par de factores negativos que afectaron el alcance de la reforma municipal de 1983. Por un lado las resistencias de los gobiernos estatales para implementar los cambios propuestos por la reforma

municipal y por otra parte los efectos de la crisis económica afectaron la operación financiera de los gobiernos municipales. Asimismo, la gestión de la crisis económica se convirtió en la prioridad del gobierno federal pasando con ello la reforma municipal a un segundo plano en la agenda gubernamental.

Por otra parte, encontramos que la falta de un servicio de civil de carrera y la no reelección limitó y sigue limitando el desarrollo institucional de los gobiernos municipales y sus administraciones públicas debido a la falta de continuidad tanto de funcionarios públicos municipales como de las políticas públicas municipales.

El análisis de los sistemas electorales municipales nos permite afirmar que la reforma permitió la incorporación de las minorías políticas en los ayuntamientos a través del establecimiento del principio de representación proporcional, sin embargo, la evidencia empírica aportada también sugiere que el principio de mayoría sigue predominando en los sistemas electorales municipales lo cual, propicia problemas de sobre y sub representación política en la composición de los ayuntamientos.

En ese contexto con los datos aportados se puede afirmar que las elecciones municipales durante el periodo de nuestro estudio pasaron de ser elecciones semicompetitivas a elecciones competitivas.

Lo anterior parece haber propiciado que en el espacio municipal se incubara de manera primigenia el gen de la alternancia política lo cual permitió la transformación del régimen de partidos políticos en México de un sistema hegemónico a un sistema pluripartidista con partido dominante. En ese sentido, uno de nuestros hallazgos es que la vida política municipal se encuentra monopolizada por los partidos políticos nacionales ya que los partidos políticos estatales son unos cuantos y la existencia de los partidos municipales no está considerada en el diseño institucional de los estados.

Por otra parte, al analizar el tamaño territorial y de población de los municipios encontramos una gran heterogeneidad entre el conjunto de los municipios tanto del país como del estado de San Luis Potosí así como en los seis casos analizados. Por tanto es posible subrayar el marcado inframunicipalismo que

existe en México lo cual desde nuestra perspectiva es un factor institucional que frena cualquier proceso de descentralización hacia los municipios sobre todo por la baja capacidad de gestión de los municipios pequeños.

En cuanto al análisis de la capacidad de gestión nuestras conclusiones son las siguientes:

a). Análisis de la capacidad reglamentaria:

Los datos aportados nos permitieron observar una baja capacidad reglamentaria sobre todo en municipios pequeños los cuales carecen de los reglamentos internos del ayuntamiento y de la administración municipal y en el caso de la reglamentación de sus servicios presentan una baja capacidad reglamentaria.

Dicho comportamiento se pudo corroborar tanto en el análisis de los datos del conglomerado de los municipios del país, como de los 58 municipios del estado de San Luis Potosí. Asimismo, en el estudio de las seis unidades de análisis encontramos que Santo Domingo y Santa Catarina apenas cuentan con apenas tres reglamentos (de un total de 12): El bando de policía y buen gobierno y los reglamentos los servicios de seguridad pública y agua potable que coincidentemente son servicios públicos municipales prestados por el gobierno del estado.

En ese contexto pudimos corroborar que la gestión intergubernamental de los servicios públicos es un factor que fortalece la capacidad reglamentaria de los gobiernos municipales. De esta manera no resulta extraño que en aquellos servicios públicos municipales donde interviene el gobierno del estado o dicha prestación se hace a través de un organismo intermunicipal existe una mayor reglamentación tal es el caso de los servicios de agua potable y seguridad pública.

En tanto encontramos que los servicios públicos municipales menos reglamentados son el alumbrado público, limpieza de calles, parques y jardines así como el servicio de mercado de abastos. Aunque eso también se explica porque muchos gobiernos municipales no prestan esos servicios públicos dentro de su demarcación por factores económicos o administrativos.

b). Análisis de la capacidad para la prestación de los servicios.

En efecto al analizar la capacidad con que cuentan los gobiernos municipales para la prestación de servicios encontramos que el número de servicios que presta cada municipio está relacionado íntimamente con su desarrollo económico y sin duda a sus capacidades financieras y administrativas.

Lo anterior lo pudimos corroborar al momento que comparamos los servicios públicos que prestan cada uno de los seis municipios que estudiamos. De esta manera, encontramos que Santo Domingo y Santa Catarina son los municipios que menos servicios públicos prestan toda vez que sus capacidades administrativas y financieras solo les permiten ofrecer los servicios de agua potable, seguridad pública, alumbrado, pavimentación de calles y panteones de los cuales los dos primeros los prestan mediante convenio con el gobierno del estado.

En contraste el municipio de San Luis Potosí presta todos los servicios listados en la fracción II del artículo 115 constitucional los cuales son los siguientes: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito. Por su parte, los gobiernos municipales de Matehuala, Rioverde y Soledad no prestan por sus condiciones socioeconómicas el servicio de mercados de abastos.

Ciertamente las capacidades financieras y administrativas de los gobiernos municipales así como los aspectos demográficos y territoriales del municipio son factores que parecen afectar el nivel de cobertura que tiene cada uno de los servicios públicos tanto dentro como fuera de la cabecera municipal. Los datos aportados nos permitieron corroborar el bajo nivel de cobertura que tienen los servicios públicos fuera de la cabecera municipal, comportamiento que parece ser general en los municipios en México debido a la dispersión de la población fuera de la cabecera municipal como al alto costo que implica para un gobierno municipal llevar los servicios municipales a las comunidades más alejadas.

En cuanto al análisis de las formas de prestación (Directa e indirecta: la concesión o privatización, la participación ciudadana, el acuerdo intergubernamental con los gobiernos estatal o federal o con otros municipios) que utilizan los gobiernos

municipales para la prestación de los servicios públicos la evidencia empírica aportada muestra que la prestación directa prevalece como forma de prestación de los servicios.

La prestación mediante concesión parece estar limitada para los municipios rurales y semiurbanos debido al tamaño de sus mercados y a las propias limitaciones de los gobiernos municipales para celebrar convenios y regular su prestación.

En el caso concreto de los seis municipios estudiados encontramos que los gobiernos de los municipios de San Luis Potosí, Rioverde y Soledad de Graciano Sánchez han otorgado a agentes privados concesiones para la construcción y operación de panteones privados que no se contraponen al servicio prestado directamente por esos gobiernos.

Vale la pena subrayar que el diseño institucional del estado de San Luis Potosí limita la concesión de los servicios de policía y tránsito a agentes privados en tanto el resto de los servicios puede ser sujeto de concesión. Sin embargo en los seis municipios no encontramos otras experiencias de gestión de los servicios a través de la concesión.

En ese orden de ideas podemos afirmar a partir de la evidencia empírica aportada que la baja capacidad de los gobiernos municipales tanto de municipios rurales como urbanos de tamaño mediano ha obligado a estos asumir como una forma de prestación los convenios intergubernamentales con los gobiernos estatales. No obstante la dependencia que ello genera.

Por su parte, la prestación de servicios a través de convenios intergubernamentales entre municipios aparece como una forma poco frecuente no obstante que la reforma municipal de 1983 abrió esta posibilidad como un mecanismo para fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos municipales. En contraste encontramos que para la prestación de los servicios de pavimentación de calles, recolección de basura y limpieza de calles los gobiernos municipales suelen utilizar como forma de prestación la participación ciudadana.

c) Análisis de la capacidad administrativas.

En nuestro estudio pudimos corroborar que el tamaño de la estructura de las administraciones públicas municipales parece estar en función del grado de desarrollo económico y poblacional de cada municipio. En ese contexto no resulta extraño que los municipios más grandes cuenten con administraciones públicas mejor organizadas y con unidades administrativas más especializadas para el desempeño de sus funciones.

En esos casos encontramos que los municipios urbanos disponen de unidades especializadas tanto para la prestación de los servicios como para la realización de funciones de planeación, control y evaluación en contraste con los municipios rurales. Un ejemplo de ello son los municipios de Santa Catarina y Santo Domingo los cuales cuentan con estructuras administrativas muy incipientes donde las actividades de planeación y evaluación están ausentes.

En ese orden de ideas pudimos corroborar que la planeación municipal parece guiarse más por cuestiones normativas que por cuestiones técnicas. De esta manera no resulta extraño que la improvisación sea parte de la acción pública municipal ya que al no contar los gobiernos y sus administraciones municipales con un plan de operación a mediano o largo plazo sus acciones se orientan más atender los problemas de manera reactiva y no con una visión proactiva de largo plazo.

Igualmente encontramos que la ausencia en las administraciones públicas municipales de verdaderos procesos de control y evaluación de políticas propicia que los gobiernos municipales no cuenten con indicadores de gestión que permitan medir el desempeño de sus administraciones.

Por otra parte, como ya se mencionó la falta de servicio civil de carrera propicia que los procesos de reclutamiento y selección de funcionarios municipales se realicen a través de mecanismos sujetos a la discrecionalidad del presidente municipal. Esta debilidad administrativa en el caso del estado de San Luis Potosí se subsana en la medida que el diseño institucional ha incorporado en la Ley Orgánica del Municipio Libre los perfiles que deben de cubrir los principales funcionarios de

las carteras que contempla la administración pública lo cual es un mecanismo para fortalecer la capacidad administrativa.

d) Análisis de la capacidad financieras.

Al analizar la capacidad financiera de los municipios tanto del conglomerado nacional como de seis municipios estudiados encontramos que solo unos cuantos municipios cuentan con capacidad financiera para solventar con sus ingresos propios sus gastos administrativos.

Para las haciendas municipales lo anterior se traduce en problemas de alta dependencia financiera de los gobiernos municipales respecto a los ingresos que la federación descentraliza mediante la forma de participaciones federales a estados y municipios. Asimismo se refleja en problemas de autonomía financiera y tributaria y en una baja capacidad de inversión de los gobiernos municipales.

En efecto al analizar la capacidad financiera de los seis municipios estudiados a partir de los indicadores propuestos encontramos que carecen de capacidad financiera. Comparativamente en el caso del municipio de San Luis Potosí los datos aportados sugieren que solo en algunos periodos el gobierno municipal ha tenido capacidad financiera para solventar con sus ingresos propios los gastos administrativos. El contraste es el municipio de Santa Catarina el cual apenas cubre con sus ingresos propios el 4% del gasto corriente ya que sus ingresos directos apenas representan el 1% de los ingresos totales.

En ese orden de ideas encontramos en los casos de Santo Domingo y Santa Catarina son municipios cuya autonomía financiera es casi nula ya que sus ingresos propios no superan el 5% de sus ingresos totales y por tanto sus niveles de dependencia con respecto a los ingresos indirectos y extraordinarios está por encima del 90%.

Comparativamente el municipio de San Luis Potosí presenta una menor dependencia financiera ya que sus niveles de recaudación le permiten obtener en promedio un 47 % de ingresos propios en relación con los ingresos totales. De ahí

que su dependencia financiera hacia los ingresos indirectos y extraordinarios sea de un 53% en comparación con los municipios de Soledad de Graciano Sánchez, Matehuala y Rioverde cuya dependencia se ubica entre el 70 y el 75%.

Por lo que respecta a la capacidad de inversión no resulta extraño que al incurrir los gobiernos municipales en un alto gasto administrativo su gasto de inversión se vea reducido. De este modo, encontramos que el municipio de San Luis Potosí en promedio durante el periodo de nuestro estudio destina un 40,7% al gasto de inversión en tanto que el resto de los municipios no supera el 30 por cien.

Lo anterior nos permitió corroborar la falta de autonomía financiera, el grado de dependencia y la nula capacidad de inversión que viven los gobiernos municipales de estos seis municipios.

Aunado a ello, los datos también sugieren que la propia dependencia financiera ha propiciado una baja en la recaudación de los impuestos y derechos a que tienen derecho los gobiernos municipales. Un ejemplo de ello es baja recaudación del impuesto predial que es la principal fuente de los ingresos propios de las haciendas municipales lo cual, repercute en una baja autonomía tributaria.

Por último, con los datos aportados a lo largo del estudio se pudo corroborar que el espíritu de la reforma municipal de 1983 de fortalecer la capacidad financiera de los municipios a través de los ingresos derivados por la prestación de los servicios públicos en la práctica no se cumplió por el alto costo de su producción y prestación. Esto se refleja en la baja capacidad fiscal que tienen los gobiernos municipales por concepto de derechos.

RESUMEN EN INGLÉS

The following pages presents a summary of the thesis which includes an introduction, the objectives of the thesis, the research questions, the hypothesis, the method used and the results and conclusions.

I. Introduction:

The municipality in Mexico as we shall see in this thesis has had and an important role in the evolution and development of communities and cities, both because their social proximity and the public services provided by their governments through their public administrations. Thus, way we can say that the more than 2400 municipalities existing in Mexico represent the first institutional bridge between the citizens and the institutions of the Mexican state.

We found data that placed the municipality as the oldest institution of the political system. It is therefore not surprising that the institutional designed in the Constitution of 1917 regulates, in Article 115, the organization and functioning of municipalities. However, we must emphasize that any municipalities were assigned specific powers and financial autonomy, by this Constitution.

Whit this problem we found, that political and administrative centralization of the Mexican political system, weakened municipalities institutionally, and affected the operation of their governments and public administrations.

In this context, we can say since the empirical evidence found in this thesis, the 1983 municipal reform represented the most significant political reform for local governments, granting them legal powers hitherto lacked.

Indeed, in reviewing the content of the municipal reform of 1983 we find that one of the major changes proposed to the constitutional reform was recognize as public services, the following: potable water and sewerage, cemeteries, street lighting, markets, clean streets, parks and gardens, public safety and transit.

Also, 1983 municipal reform consider other changes including as a summary, the following:

- ✓ Recognition of the sources of local government revenue
- ✓ Recognition of municipalities' legal personality.
- ✓ Regulated powers of municipal government regulations. Powers the municipal government to approve their expense budgets.
- ✓ Legal competences to municipal governments to coordinate and associate with other municipalities.
- ✓ Legal competences to the municipal government to participate in the regulation of urban development.
- ✓ Integration of minorities in local government representation, through the incorporation of the principle of proportional representation in the municipal electoral system.
- ✓ Elimination of discretionary policy mechanisms that allowed governors to intervene in dismissing municipal politics and dissolving the councils. and
- ✓ Regulation of municipal workers.

Therefore, it is pertinent to note that this research is not a municipal management manual, much less a catalog of proposals for improving municipal management and municipal reform. It is rather a political science thesis trying to explain the management capabilities with municipal governments in Mexico from 1983 municipal reform.

II. Objectives:

This thesis aims to investigate the influence that the 1983 municipal reform had on the creation and strengthening of management capacities of municipal governments in Mexico. To do this, we started from the assumption that if both political, administrative, financial and legal changes this granted legal powers to all municipalities, but did not allow to create and strengthen the financial, service

delivery , regulations and administrative provisions of the municipal governments, i.e. management capacity.

To confirm or reject this assumption, in the content of this thesis, we try to provide sufficient empirical evidence that allowed us to analyze the political, administrative, legal and economic issues of municipalities in Mexico, and in a comparative way, in six municipalities in the state of San Luis Potosí during the period between 1983 and 2000.

The specific objectives we set out to achieve with this study are:

- Describe how the process of municipal reform of 1983 in Mexico explains the effects that changes had on the management capacity of municipal governments all over the country, and in all of the six cases studied.
- To investigate which factors determine the management capacity of local governments, to build a model to help us explain the management capabilities of local governments in Mexico?
- Understand the role of the municipality in the Mexican political system, to understand its position and its relation to other institutions of the political system, and its legal powers within the federal system.
- Analyze municipal electoral systems and party systems, which allow to know how to integrate municipal governments and who governs in the municipalities in Mexico, also in the six cases analyzed during the study period.
- Provide empirical evidence to confirm the extent of municipal governments in Mexico to have financial, administrative, regulatory and providing public services capabilities. Thus, this element allows us to accept or reject our hypothesis.
- Explain which political, economic and social factors have promoted and limited the scope of the 1983 municipal reform, also the strengthening of management capacities of municipal governments.

- Analyze what influence did the property tax had in reform municipal finances, and the financial and administrative capacity of local governments.
- Determine the impact of revenues from federal units within the financial structure of municipalities, as well as the municipal governments' management capacity.
- Analyze the public services and the regulatory capacities of municipal governments, since the municipal reform of 1983.

Last but not least, a specific goal of this thesis is to contribute to the study and discussion of the topic of municipalities in Mexico. Therefore, our research aims to have a double contribution, firstly, provide an updated view of the competence, organization and operation of the municipality in Mexico and second, to provide empirical evidence and bibliographic framework as a basis for further studies.

III. Research Questions:

Several questions gave rise to this study, although the central question that guided our discussions and reflections was to determine: what extent municipal reform of 1983 helped to create and strengthen management capacity in municipal governments in Mexico?

Other questions came from the un-knowledge about management issues and the own capacity of municipalities. In that sense, building the theoretical framework of this thesis, the first concern we had regarding the issue of management capacity had to do with his own conceptualization, i.e., how literature defined this concept and which its determinants were. Similarly, we were concerned whether there were indicators to measure management capacity.

Briefly, the questions about municipalities and the operation of this kind of government in the Mexican political system had to do with investigating aspects such as its origin and evolution, integration of government and municipal government, as well as, the municipal governments' functions and legal skills had, before and after the 1983's municipal reform.

This helped us to know and be able to describe, the contents of the 1983 municipal reform and its implementation process both nationally and in the state of San Luis Potosi. Also discovered which services of local governments is their responsibility, the forms used by local governments to provide them, coverage levels, and types of municipal regulations, municipal finance structure, and forms of government organization and processes administrative.

IV. Hypothesis:

The hypothesis targeted our work and data search, was aimed to compare that the municipal reform of 1983, did not allow municipal governments and public administrations of the studied municipalities, to build and strengthen their management skills.

V. Method:

For the design and development of this research, we decided to assist the comparative, method which was very useful to us to contrast and compare our hypothesis management capacities in municipal governments in Mexico in light of the cases analyzed.

In this sense, the strategy adopted was to study a limited number of cases (six municipalities in the state of San Luis Potosi) and a set four variables (financial capacity, ability to service delivery, capacity regulations and administrative capacity) to explain the management ability.

Meanwhile, the 1983 municipal reform, serves in this study as an independent variable, whose changes are expected to strengthen or create capacities in local government management.

Certainly, it is clear that one of the limitations of this study was that is not able to analyze all the 2427 municipalities or the 58 municipalities of the state of San Luis Potosi. But this kind of work was virtually impossible to achieve, considering time and resources.

To overcome this limitation and to give validity to our contributions and findings, we selected municipalities which features were similar to the types of municipalities in Mexico. Therefore, we had to adopt the strategy of studying only six municipalities, and generate conclusions around them, applying on the rest of the municipalities.

This explains why, in our sample and in the design of this research, we include both large urban municipalities (San Luis Potosi, and Soledad de Graciano Sánchez) and medium urban municipalities (Matehuala and Rio Verde) and two semi-rural municipalities, with characteristics such as Santa Catarina and Santo Domingo.

It is worth noting that the development of this thesis, it was extremely helpful bibliographic sources, municipal databases and information obtained from interviews with municipal officials from the six municipalities.

VI. Results:

The results of this investigation are given from the answers found to questions previously proposed. Nevertheless, a first result obtained in this thesis was to study a political institution which is usually not studied enough political systems research, i.e., the Municipality.

Regarding this, it is important to note that while since the 1983's municipal reform, municipalities' studies acquired relevance. However, deficiencies in the empirical data and the local heterogeneity, and inconsistency of the data, appear to have limited the scope thereof.

Hence, we consider as an achievement to have been able to complete this thesis, and thus provide empirical evidence of the place that keeps municipalities in the institutional structure of the political system and political dynamics of Mexico in the last two decades of the twentieth century.

Moreover, the literature review allowed us to get a couple of additional results. First, see the itinerary of municipal research agenda in Mexico, and the lack

of interest in the same, by specific topics such as municipal management and the study of rural municipalities, hence our decision to include in this study a couple of municipalities with rural characteristics and analyze their management skills. Second, the other results of the literature review is the provision of data on the six municipalities studied literature and a framework for municipal study may be useful as a starting point for further research whose purpose the study of the municipalities in Mexico.

Finally, we note three more results that we consider in this thesis, which are:

1. The construction of an ad hoc theoretical framework for our study. Certainly one of our concerns and occupations to initiate this study was to operationalize the concept of management skills, and find their determinants for use them in our research design, as a theoretical framework that allows identifying what are the financial, service delivery, administrative and regulative capacities, that Mexican local governments had.
2. The study provides an explanation for the functioning of municipalities in Mexico, the integration of their governments, the organization of their public administration and management capabilities.

Indeed, the content of this thesis provides more information about the public services provided by local governments, through their government, forms of service delivery, coverage of services within and outside the county status. It is also possible to identify the type of regulations issued by municipal governments and the scope of that regulation.

Also, it is possible find answers to the ways they are organized municipal government in Mexico, performing administrative processes and the profile of its public officials. Similarly, data provide the possibility to identify the structure of local public finance and the financial capacity of local governments.

3. This study provides a description of municipal reform in Mexico with emphasis on the content of the 1983's municipal reform. In this context the reader can

know and meet both the context and details of the implementation process, that followed the reform nationally and in the state of San Luis Potosi.

VIII. Conclusions:

The conclusions section contains a total of fifteen conclusions. Here for reasons of space we will summarize them.

One of our first findings was, before 1983's reform, the municipal governments in Mexico were considered as administrative bodies and had no constitutionally defined powers, which limits financial and political autonomy.

In this context, the uncertainty of legal competences was a key factor of municipal governments to not achieve management skills. This situation led for decades that the municipal governments do not, by a proper public policy arena, both for the provision of public services as a fiscal nature.

Thus, the 1983 municipal reform represent the arise of municipal governments in Mexico. The magnitude of its importance seems to lay in the content the reform itself, and try to reconstruct the shaky foundations of the 1917 municipal regime had inherited to the municipality of the twentieth century, and the principles of freedom and autonomy failed to consolidate, because political and administrative centralism prevailing in the Mexican political system.

An example of this centralization is the dynamics of the municipal reform process which is always adjusted to a top-down model, it means, from the federal government to the states because of the lack of checks and balances in the Mexican political system.

As a nuclear conclusion of this study, municipal reform of 1983 represented a necessary but insufficient condition for the creation and strengthening of management capacities of municipal governments in Mexico.

In this study we found a couple of negative factors affecting the scope of the 1983 municipal reform. In one hand, the resistance of the state governments to implement the changes proposed by the municipal reform, and partly the effects of

the economic crisis, affected the financial operation of municipal governments. Also, the management of the economic crisis became the federal government's priority, thus passing municipal reform to the background on the government agenda.

Moreover, we found an absence of civil career services, and non-reappointment limited and still limiting institutional development of municipal governments and public administrations, because the lack of continuity of both municipal public officers and public policies.

The analysis of municipal electoral systems allows us to say, that the reform permitted the incorporation of political minorities in municipalities through the establishment of the principle of proportional representation. However, the empirical evidence also suggests that the principle of majority continues to dominate municipal electoral systems which, encourages problems on political over and sub-representation in the composition of the city councils.

In this context, the data provided shows that the municipal elections, during the period of our study, went from being semi-competitive elections to competitive elections.

This seems to mean that, at the municipal level, it incubates the gene for political change, which allowed the transformation of the political party system in Mexico, from an hegemonic system to a multiparty system with dominant party. In this regard, one of our findings is the national political parties monopolizes municipal politics, and state political parties are just a few and the existence of local parties is not considered in the institutional design of the states.

Moreover, analyzing the territorial and population size of the municipalities, we found a great heterogeneity among all the municipalities of both the country and the state of San Luis Potosi and in the six cases analyzed. Therefore it is possible to underline un-municipals existing in Mexico which, from our perspective, is an institutional factor that draws out any process of municipalities' decentralization, especially the small municipalities' low management capacity.

For analysis of management capabilities, our conclusions are:

a. Analysis of regulatory capabilities:

The data provided allowed us to observe a low regulatory capacity, especially in small municipalities, which lack the internal regulations of the city council and the city administration, and in the case of regulation of services, they have low regulatory capacity.

Such behavior could be corroborated in the analysis of data from the cluster of municipalities, as well as, the 58 municipalities of the state of San Luis Potosi. Also, in the study of the six units of analysis we found that Santo Domingo and Santa Catarina hardly have only three rules (out of 12): police edicts and good governance, regulations of public safety services and potable water which coincidentally are municipal services provided by the state government.

In this context, we could corroborate that the intergovernmental management of public services, is a factor that strengthens the regulatory capacity of municipal governments. Thus it is not surprising that in those municipal utilities, where the state government intervenes or such provision is made through an inter-agency increased regulation existing as in the case of potable water services and public safety.

Meanwhile, we found that the less regulated municipal utilities are street lighting, street cleaning, parks and gardens and the food market service. Although that also explains why many local governments do not pay these public services within their area by economic or administrative.

b. Analysis of capabilities for the provision of services:

In fact, by analyzing the capacities and strengths of local governments for the provision of services, we found that the number of services provided by each municipality is intimately related to economic development and certainly its financial and administrative capacity, we corroborate this comparing utilities provided for each of the six municipalities studied. Thus, we found that Santo Domingo and Santa Catarina are the municipalities that provide fewer public services whenever their

administrative and financial capacities only allow them to offer potable water services, public safety, lighting, paving streets and cemeteries, which the first couple of them are provided by agreement with the state government.

In contrast the municipality of San Luis Potosi provides all the services listed in Section II of Article 115 of the Constitution, which are: water and sewer, street lighting, cleaning, markets and supply centers, cemeteries, trail, streets, parks and gardens, public safety and transit. Meanwhile, the municipal governments of Matehuala, Rio Verde and Soledad, do not provide food markets services because their own socioeconomic situation.

Certainly, the financial and administrative capacity of local governments as well as demographic and territorial aspects of the municipality, are factors that appear to affect the level of coverage of each of the public services both inside and outside of the municipal limits. The data provided allowed us to confirm the low level of coverage of public services outside the county, which seems to be a general behavior in the municipalities in Mexico, because the dispersion of the population outside the municipal and the high cost of for a municipal government to bring municipal services in remote communities.

About the analysis of the delivery ways (direct or indirect: the granting or privatization, public participation, the intergovernmental agreement with the state or federal governments or with other municipalities) used by municipal governments for the provision of public services, the Empirical evidence shows that the direct provision prevails as a way of providing the services.

The provision by authorization seems to be limited to rural and semi-rural municipalities, because the size of their markets and the limitations of local governments, to enter into agreements and regulate their provision.

In the case of the six municipalities studied, we found that the governments of the municipalities of San Luis Potosi, Rio Verde and Soledad de Graciano Sánchez have awarded concessions to private operators for the construction and management of private cemeteries, are not opposed to services provided directly by those governments.

It is worth noting the institutional design of the state of San Luis Potosi, which limits the authorization of police and transit services, offered by private operators, while the rest of the services may be subject to concession. However, in the six municipalities we did not find other experiences of management by municipal authorization.

In that vein, we can say from the empirical evidence, that the low capacity of municipal governments, both rural and urban municipalities of medium size, has forced them to accept, as a way to provide services, the intergovernmental agreements with state governments. However this creates dependency.

For its part, the provision of services through intergovernmental agreements between municipalities appears as an uncommon form. However, the 1983 municipal reform opened this possibility as a mechanism to strengthen the management capacities of municipal governments. In contrast, we found that the provision of services for streets, garbage collection and street cleaning, municipal governments often use citizen cooperation as a way to grant the services.

c. Analysis of administrative capacities:

In our study we could confirm that the size of the structure of municipal government seems to be based on the degree of economic development and population of each municipality. In this context, it is not surprising that larger municipalities have government better organized and more specialized administrative units for the performance of their duties.

In these cases we found that urban municipalities have specialized units for both the provision of services and the functions of planning, control and evaluation, in contrast to rural municipalities. An example of this are the municipalities of Santa Catarina and Santo Domingo which have incipient administrative structures where planning and evaluation activities are absent.

In that vein we could corroborate that the municipal planning seems to be guided more by policy issues than technical issues. Thus it is not surprising that

improvisation is part of the municipal public action, because they do not expect governments and municipal administrations operating plans, in the medium or long term, their actions are oriented to cover the problems in a reactive way with a long-term proactive vision.

We also found that the absence in the municipal government of real control processes and evaluation of policies, conduce to municipal governments to not have performance indicators to measure the performances of their administrations.

Moreover, as already mentioned, the lack of career public officers, conduce that the recruitment and selection of municipal officials, are made through mechanisms subjected to the discretion of the mayor. This administrative weakness, in the case of the state of San Luis Potosi, is remedied to the institutional design incorporated into the Law of Free Municipals profiles that must cover the principal officers of the portfolios, including public administration, as a mechanism to strengthen administrative capacity.

d. Analysis of financial capabilities:

Analyzing the financial capabilities of municipalities, both national conglomerate and the six municipalities studied, we found that only a few municipalities have the financial capacity to solve their own revenue administrative expenses.

For municipal finances, this translates into high financial dependence problems of municipal governments, regarding decentralized federation income by federal contributions to states and municipalities, also reflected in problems of financial and tax autonomy and low investment capacity of municipal governments. Actually, analyzing the financial capabilities of the six municipalities studied from the proposed indicators, we found a weak financial capacity. Comparatively in the municipality of San Luis Potosi, data provided suggests that only in some periods, the municipal government has the financial capacity to solve their own revenue administrative costs. In contrast, there is the municipality of Santa Catarina, which

barely covers their own income with 4% of current expenditure because their direct incomes only represent 1% of total revenues.

In that order of ideas, the cases of Santo Domingo and Santa Catarina are municipalities with financial autonomy almost un-existing as their own income does not exceed 5% of their total income, and therefore their levels of dependence on indirect revenue and extraordinary is above 90%.

Comparatively the municipality of San Luis Potosi has lower financial dependence, as its raising levels let them get on average 47% of their own income, relative to total income. Hence, its financial dependence of indirect and extraordinary income is 53%, compared with the municipalities of Soledad de Graciano Sánchez, whose dependence Matehuala and Rio Verde is located between 70 and 75%.

About this investment capacity, is not surprising that the municipal governments incur in high administrative expense, their investment spending is reduced. Thus, we found that the city of San Luis Potosi, during the period of our study, invest their spending only 40.7%, while the rest of the municipalities does not exceed 30%.

This allowed us to confirm the lack of financial autonomy, the degree of dependency and no living investment capacity that the municipal governments of the six municipalities have.

Added to this, the data also suggest that the financial dependence has led to a decline in the collection of taxes and duties to eligible municipal governments. For Example, the low property tax revenue, which is the main source of municipal budgets, reflects in low tax autonomy.

Finally, with the data provided along the study, we can be conclude that the spirit of the 1983 municipal reform to strengthen the financial capacity of municipalities through income derived from the provision of public services is not in practice fulfilled because the high cost of production and services provision. This is reflected in the low fiscal capacity of municipal governments as rights concern.

ÍNDICE GENERAL

AGRADECIMIENTOS	III
RESUMEN	VII
RESUMEN EN INGLÉS	XXIII
ÍNDICE GENERAL	XXXVII
ÍNDICE DE TABLAS Y CUADROS	XLII
ABREVIACIONES / SIGLARIO	XLV
INTRODUCCIÓN	49
PRIMERA PARTE	59
CAPITULO 1. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO	61
Introducción.	61
1.1. Marco teórico de la capacidad de gestión	62
1.1.1. Capacidad de gestión una aproximación teórica.	62
1.1.2. Capacidad de gestión: Determinantes, variables e indicadores de estudio.	77
1.1.2.1 Indicadores de la capacidad financiera.	79
1.1.2.2 Indicadores de la capacidad reglamentaria.	84
1.1.2.3 Indicadores de la capacidad para la prestación de los servicios públicos municipales.	86
1.1.2.4. Indicadores de la capacidad administrativa.	88
1.2 Los Aspectos Metodológicos.	90
1.2.1. Objetivos, preguntas de investigación y justificación del estudio.....	90
1.2.1.1 Objetivos.	90
1.2.1.2. Preguntas de investigación.	92
1.2.1.3. Justificación.	95
1.2.2. Cuestiones metodológicas.	107
1.2.2.1. El método comparado.	110
1.2.2.2. Estrategias del método comparado.	114
1.2.2.3. Criterio de la selección de los casos analizados y una explicación de los casos.	115
1.2.2.4. Las variables del estudio.....	126
1.2.2.5. La dimensión longitudinal y el lugar del estudio.....	130
1.2.3. Hipótesis, Limitaciones y Fuentes del estudio.	131
1.2.3.1. Hipótesis.	132
1.2.3.2. Limitaciones del estudio.....	132
1.2.3.3. Las fuentes utilizadas	133
1.2.3.3.1. Las entrevistas.....	141
CAPITULO 2. LA REFORMA MUNICIPAL EN MÉXICO CON ESPECIAL ÉNFASIS EN LA REFORMA MUNICIPAL DE 1983: CONTEXTO, CONTENIDO Y ALCANCES DE SU IMPLEMENTACIÓN EN LOS ESTADOS.	145
Introducción.	145
2.1. Breves antecedentes históricos del régimen municipal en México.....	147
2.1.1. Formas autóctonas de organización municipal: <<El calpulli>>	148
2.1.2. Instauración del primer municipio en México y en el estado de San Luis Potosí.	150
2.1.3. El municipio durante la época colonial.	154
2.1.4. El municipio decimonónico.....	157
2.1.5. La reivindicación del <<municipio libre>> en los planes de la revolución mexicana.	160
2.1.6. El nuevo régimen municipal: El municipio en la constitución de 1917.	164

2.2. La reforma municipal en México.....	169
2.2.1. Reformas al artículo 115 entre 1917-2000.....	170
2.2.2. La supresión del régimen municipal en el Distrito Federal.....	174
2.2.3. La reforma municipal de 1983.....	178
2.2.3.1. La reforma municipal de 1983 como parte del programa de gobierno 1983-1988.....	178
2.2.3.2. Las razones de la reforma municipal de 1983: Descentralización versus centralismo.....	181
2.2.3.3. El contenido de la reforma: Las reformas de más contenido político.....	187
2.2.3.3.1. Importancia de la reforma municipal de 1983.....	203
2.2.3.4. Implementación de la reforma municipal de 1983 en los estados.....	205
2.2.3.4.1. Mecanismos institucionales para la coordinación y seguimiento de la implementación de la reforma municipal en los estados.....	206
2.2.3.4.2. La intervención de los gobernadores en la implementación de la reforma en las entidades federativas.....	211
2.2.3.4.3. La Implementación de la reforma en el estado de San Luis Potosí y la lucha por las participaciones federales y la autonomía municipal.....	216
2.2.4. Los datos de la reforma municipal de 1999.....	230
2.2.4.1. La agenda municipal y las perspectivas del municipio en el siglo XXI.....	236
2.3. El contexto económico de la reforma municipal en México 1983-2000.....	238
2.3.1. Los efectos de la crisis económica en la capacidad de gestión de los gobiernos municipales en México.....	250
SEGUNDA PARTE.....	255
CAPITULO 3. EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO.....	257
Introducción.....	257
3.1. Encuadramiento del municipio en el sistema político mexicano.....	259
3.1.1. El municipio como elemento clave del sistema político mexicano.....	264
3.1.2. Las instituciones políticas del gobierno municipal y su relación con las instituciones de gobierno del sistema político mexicano.....	273
3.2. El municipio mexicano en el federalismo (Des) centralizado.....	290
3.3. Los sistemas electorales del régimen municipal en México.....	298
3.3.1. Implementación de la representación proporcional en los sistemas electorales municipales en México.....	306
3.3.2. Sistema electoral mixto con dominante mayoría.....	312
3.3.3. Sistema electoral mixto con dominante representación proporcional.....	313
3.3.4. Los elementos de los sistemas electorales municipales en México.....	315
3.3.4.1. Determinantes del tamaño de los ayuntamientos en los sistemas electorales en México.....	316
3.3.4.2. La circunscripción electoral en los sistemas electorales municipales en México.....	320
3.3.4.2.1. Problemas de representación política en los sistemas electorales municipales en México.....	324
3.3.4.3. Listas (Planillas) y sistema de escrutinio en los sistemas electorales municipales en México.....	327
3.3.4.4. Las fórmulas para la elección del ayuntamiento y del alcalde en los sistemas electorales municipales en México.....	331
3.3.4.5. El umbral en los sistemas electorales municipales en México.....	335
3.3.4.6. Requisitos de elegibilidad en los sistemas electorales municipales en México: Edad, vecindad y limitantes de elegibilidad.....	338
3.3.4.7. Marco legal y autoridades electorales de los sistemas electorales municipales en México.....	342
3.3.5. La temporalidad del mandato y su influencia en el fortalecimiento de la capacidad de gestión municipal.....	346
3.3.6. El principio de no reelección y sus implicaciones en la capacidades de gestión de los gobiernos municipales en México.....	352
3.4. Partidos políticos y elecciones municipales en México.....	357
3.4.1. El sistema de partidos en México.....	358
3.4.1.1. Los partidos políticos en México.....	361
3.4.1.1. El municipio en los programas de los partidos políticos.....	374

3.4.1.1.2. El monopolio de la vida política municipal por parte de los partidos políticos nacionales en México	376
3.4.5. Las elecciones municipales en México 1980-2000.	384

CAPÍTULO IV. LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN MÉXICO. 391

Introducción.	391
4.1. El régimen jurídico municipal y la capacidad reglamentaria de los municipios en México.	392
4.1.1. El municipio en la normativa constitucional.	395
4.1.2. Los municipios en las constituciones estatales: El caso de San Luis Potosí.	398
4.1.2.1. El papel de los municipios en la reforma constitucional de los estados.	402
4.1.3. La ley orgánica del municipio libre.	403
4.1.4. La capacidad reglamentaria de los gobiernos municipales.	405
4.1.4.1. Capacidad o fragilidad reglamentaria municipal.	408
4.1.4.2. Reglamentación de los servicios públicos municipales.	411
4.2. Capacidad administrativa de los municipios en México.	414
4.2.1. Estructura y funcionamiento de los ayuntamientos.	414
4.2.1.1. Facultades y obligaciones del ayuntamiento.	416
4.2.1.2. Funciones y facultades de los regidores.	421
4.2.1.3. Funciones de los síndicos.	423
4.2.1.4. Las comisiones del ayuntamiento.	425
4.2.1.5. Facultades y funciones del presidente municipal.	428
4.2.2. Funcionamiento y estructura de la administración pública municipal.	430
4.2.2.1. Estructura administrativa.	433
4.2.2.2. Los funcionarios municipales: Requisitos y formas de designación.	439
4.3. Capacidad de los gobiernos municipales en México para la prestación de los servicios públicos municipales.	445
4.3.1. La responsabilidad de los gobiernos municipales para prestar servicios públicos.	445
4.3.2. Descripción y características de los servicios públicos municipales.	447
4.3.3. Las formas de prestación de los servicios públicos municipales: Los gobiernos municipales ante el dilema de remar o llevar el timón.	456
4.3.4. Cobertura de los servicios públicos.	469
4.4. Capacidad financiera de los municipios en México.	474
4.4.1. Gestión financiera municipal.	474
4.4.2. La estructura de los ingresos municipales.	478
4.4.2.1. Los ingresos municipales de los fondos del Ramo 33.	482
4.4.2.2. Las participaciones federales.	485
4.4.2.3. El impuesto predial.	489
4.4.2.4. Los ingresos municipales por servicios públicos.	492
4.4.3. Los egresos públicos municipales.	495
4.4.4. La autonomía financiera y tributaria: El sueño de muchos la realidad de unos cuantos.	498

TERCERA PARTE 501

CAPÍTULO 5. LOS DATOS GENERALES DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ Y UNA APROXIMACIÓN A SU RÉGIMEN MUNICIPAL. 503

Introducción	503
5.1. El estado de San Luis Potosí: División política — territorial y el número de sus municipios.	504
5.1.1. Características y capacidad de gestión de los municipios de San Luis Potosí.	505
5.1.2. Ubicación geográfica y extensión territorial del estado de San Luis Potosí.	529
5.1.2.1. Las regiones del estado de San Luis Potosí.	530
5.1.2.1.A. Las regiones naturales y económicas.	531
5.1.2.1. B. Regionalización político—electoral y administrativa del estado de San Luis Potosí.	534
5.2. Los datos socioeconómicos del estado de San Luis Potosí.	537
5.2.1. La población total del estado de San Luis Potosí y su evolución durante el periodo 1980—2000.	537
5.2.2. Situación económica del estado de San Luis Potosí.	544

5.3. El contexto político del estado de San Luis Potosí.....	556
5.3.1. La distribución del poder político en San Luis Potosí: 1980—2000.	559
5.3.1.1. El poder ejecutivo y la hegemonía y control político del PRI en San Luis Potosí.	559
5.3.2. Inestabilidad política y abstencionismo electoral.....	561
5.3.2.1. Inestabilidad política y los cambios en los patrones de las relaciones intergubernamentales entre el Ejecutivo y los Presidentes Municipales.	569
5.3.3. Las mayorías en el Congreso del Estado de San Luis Potosí como mecanismo del control legislativo y del régimen municipal.	571
5.3.4. Competencia electoral y alternancia política en el ámbito municipal del Estado de San Luis Potosí: Del poder absoluto al poder compartido.	575
CAPITULO 6. EL ESTUDIO DE LOS CASOS.	585
Introducción.....	585
6.1. La descripción y análisis de los casos.	586
6.1.1. El municipio de Matehuala.	587
6.1.2. El municipio de Rioverde.	598
6.1.3. El municipio de San Luis Potosí.	609
6.1.5. El municipio de Santo Domingo.	633
6.1.6. El municipio de Soledad de Graciano Sánchez.	647
6.2. Análisis comparado de las capacidades de gestión en los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad de Graciano Sánchez.	656
6.2.1. Capacidad reglamentaria.	656
6.2.2. Capacidad de prestación de servicios.	663
6.2.2.1. Formas de prestación de los servicios públicos	665
6.2.2.2. Cobertura de los servicios públicos.	670
6.2.3. Capacidad administrativa.	674
6.2.1. Los recursos humanos.....	681
6.2.2. Los recursos materiales de las administraciones.....	683
6.2.4. Capacidad financiera.	686
6.2.4.1. Autonomía financiera versus dependencia financiera.	689
6.2.4.2. Autonomía tributaria y nula capacidad fiscal por derecho.	693
6.2.4.3. Capacidad de inversión versus gasto corriente.....	697
CUARTA PARTE	707
CAPITULO 7. CONCLUSIONES.	709
BIBLIOGRAFÍA	731
ANEXOS	771
ANEXO I. RELACIÓN DE ENTREVISTADOS	773
ANEXO I. 2. CUESTIONARIOS PARA PRESIDENTE MUNICIPAL, REGIDORES Y FUNCIONARIOS	777
ANEXO II.1 ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL TEXTO ORIGINAL DE 1917	813
ANEXO II.2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y LA INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 115 PRESENTADA POR EL PRESIDENTE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO AL SENADO DE LA REPUBLICA EL DÍA 6 DE DICIEMBRE DE 1982.	815
ANEXO II.3. CUADRO COMPARATIVO DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL: ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA MUNICIPAL DE 1983.	831

ANEXO II.4. CUADRO COMPARATIVO DEL ART. 115 DE 1983 Y LA REFORMA DE 1999.	836
ANEXO. IV.1. EL MUNICIPIO LIBRE EN LA CONSTITUCIÓN DE SAN LUIS POTOSÍ	843
ANEXO IV.2. ESCENARIOS DE LA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS.	847
ANEXO. IV.3. CARACTERÍSTICAS-TIPO EN DIVERSAS FASES DEL DESARROLLO URBANO MUNICIPAL.	848
ANEXO IV.4. DEFINICIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS PÚBLICOS MUNICIPALES EN MÉXICO.....	849
ANEXO V.1. COEFICIENTES APLICABLES PARA EL PAGO DE LAS PARTICIPACIONES MUNICIPALES EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ (1983-2000)	850
ANEXO V.2.COBERTURA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS EN LOS MUNICIPIOS DE SAN LUIS POTOSÍ. 2000	852

ÍNDICE DE TABLAS Y CUADROS

Cuadro I. 1. Indicadores financieros para la evaluación de la gestión municipal	80
Cuadro I. 2. Datos sobre el tamaño territorial, población, total de viviendas y partido que gobierna en los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad de Graciano Sánchez.	122
Cuadro I. 3. Datos generales de los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad de Graciano Sánchez en el año 2000.....	123
Cuadro I. 4. Índices de desarrollo humano y de marginación en los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo, Soledad de Graciano Sánchez y del Estado de San Luis Potosí. Año 2000.	124
Cuadro I. 5. Número de actores políticos entrevistados por municipio.	142
Cuadro II. 1. Cuadro comparativo de los proyectos del artículo 115 constitucional en el congreso constituyente de 1917.	166
Cuadro II. 2. Contenido de las reformas al artículo de la CPEUM: 1917-1999.....	171
Cuadro II. 3. Evolución de la estructura orgánica del CNEM.....	208
Cuadro III. 1. Número de municipios por estados (1980—2000) y población que vive dentro del régimen municipal en México en el año 2000	265
Cuadro III. 2. Composición de los congresos locales en México según partido político al 2001	286
Cuadro III. 3. Distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno en México al año 2000.	295
Cuadro IV. 1. Principales leyes del marco jurídico municipal en un municipio mexicano*.....	394
Cuadro IV. 2. Existencia en términos porcentuales de reglamentos en la prestación de los servicios públicos municipales en México: 1993.....	412
Cuadro IV. 3. Servicios públicos municipales en México más problemáticos dentro de la cabecera municipal.....	453
Cuadro IV. 4. Formas de prestación de los servicios públicos municipales en México, en términos porcentuales, 1993.....	465
Cuadro IV. 5. Formas de prestación de los servicios públicos municipales en México 1995	465
Cuadro IV. 6. Formas de prestación de los servicios públicos municipales en México en el año 2000 en términos porcentuales	468
Cuadro IV. 7. Cobertura de los servicios que prestan los municipios en México en la cabecera municipal, 1995-2000	471
Cuadro IV. 8. Estructura y fuentes de los ingresos municipales en México.....	481
Cuadro IV. 9. Porcentaje de los ingresos y gastos municipales, 1975—1991. (Agregado Nacional)	488
Cuadro V. 1. El Régimen Municipal de San Luis Potosí en cifras 1980—2000.....	525
Cuadro V. 2. Evolución de la votación de los partidos políticos y el abstencionismo en las elecciones municipales del estado de San Luis Potosí en términos absolutos y porcentuales: 1982—2000.	558
Cuadro V. 3. Número de municipios ganados por partidos en las elecciones municipales del Estado de San Luis Potosí 1979-2000.	575
Cuadro V. 4. Alternancias políticas en el régimen municipal de San Luis Potosí: 1980—2000.....	579
Cuadro VI. 1. Los datos electorales de las elecciones municipales del municipio de Matehuala. 1983—2000	597
Cuadro VI. 2. Los datos electorales de las elecciones municipales del municipio de Rioverde. 1983—2000	608
Cuadro VI. 3. Los datos electorales de las elecciones municipales del municipio de San Luis Potosí. 1983—2000.	622
Cuadro VI. 4. Los datos electorales de las elecciones municipales del municipio de Santa Catarina. 1983—2000	632

Cuadro VI. 5. Los datos electorales de las elecciones municipales del municipio Santo Domingo: 1983—2000	646
Cuadro VI. 6. Los datos electorales de las elecciones municipales del municipio de Soledad de Graciano Sánchez: 1983—2000.....	655
Cuadro VI. 7. Servicios públicos municipales que prestan los gobiernos municipales de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad de Graciano Sánchez 2000.	665
Cuadro VI. 8. Formas de prestación de los servicios públicos en los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo, Soledad de Graciano Sánchez. 1995.	666
Cuadro VI. 9. Principales unidades administrativas en las administraciones públicas de los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad de Graciano Sánchez. Año 2000.....	678
Cuadro VI. 10. Ingresos y gastos del municipio de Matehuala en términos monetarios: 1978-1998	701
Cuadro VI. 11. Ingresos y gastos del municipio de Río Verde en términos monetarios: 1978-1998..	702
Cuadro VI. 12. Ingresos y gastos del municipio de San Luis Potosí en términos monetarios: 1978-1998	703
Cuadro VI. 13. Ingresos y gastos del municipio de Santa Catarina en términos monetarios: 1978-1998	704
Cuadro VI. 14. Ingresos y gastos del municipio de Santo Domingo en términos monetarios: 1978-1998	705
Cuadro VI. 15. Ingresos y gastos del municipio de Soledad de Graciano Sánchez en términos monetarios: 1978-1998	706
Tabla III. 1. Elementos Generales de los Sistemas electorales del Régimen Municipal en México en el año 2000	302
Tabla III. 2. Sistemas electorales del régimen municipal en México en el año 2000	304
Tabla III. 3. Datos sobre la temporalidad del mandato y posibilidad de reelección de los ejecutivos locales en América Latina, incluido México.....	347
Tabla III. 4. Duración del mandato y tipo de elección del Alcalde y mayoría requerida en quince países europeos	349
Tabla III. 5. Evolución de la pluralidad de los partidos políticos en la representación política en los gobiernos municipales en México y población que gobiernan al año (1994—2000)	361
Tabla III. 6. Partidos Políticos Estatales en México: 1997- 2000.....	379
Tabla V. 1. Número y género de Regidores y Síndicos que integran los ayuntamientos del estado de San Luis Potosí en el año 2000.....	509
Tabla V. 2. Número, Tipo y Profesionalización de Unidades Administrativas con que cuentan los Gobiernos Municipales del estado de San Luis Potosí al año 2000.	510
Tabla V. 3. Número de empleados públicos en los gobiernos municipales del estado de San Luis Potosí en el año 2000, según tipo de contrato.....	512
Tabla V. 4. Distribución de los Empleados Públicos de los Gobiernos Municipales del estado de San Luis Potosí al año 2000.....	513
Tabla V. 5. Uso de los equipos de computo en las administraciones públicas municipales del estado de San Luis Potosí. Año 2000	515
Tabla V. 6. Número de vehículos con que cuentan los gobiernos municipales del estado de San Luis Potosí y su uso en el año 2000.	516
Tabla V. 7. Cobertura de los servicios públicos -dentro y fuera de la cabecera municipal- que prestan los gobiernos municipales del estado de San Luis Potosí en términos porcentuales: Año 2000.	517
Tabla V. 8. Formas de prestación de los servicios públicos municipales en los municipios del estado de San Luis Potosí en términos porcentuales: el año 2000.....	518
Tabla V. 9. Servicios Públicos Municipales más Problemáticos dentro de la cabecera municipal. .	520
Tabla V. 10. Origen de los Ingresos de los Municipios de San Luis Potosí. Año 2000. Términos Porcentuales.....	523
Tabla V. 11. Destino del Gasto de los municipios del estado de San Luis Potosí. Año 2000. Términos Porcentuales.....	523
Tabla VI. 1. Integración del ayuntamiento del municipio de Matehuala.....	594

Tabla VI. 2. Comisiones de los ayuntamientos de los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad de Graciano Sánchez.....	596
Tabla VI. 3. Integración del ayuntamiento del municipio de Rioverde: 1983-2000.....	606
Tabla VI. 4. Integración del ayuntamiento del municipio de San Luis Potosí: 1983-2000	618
Tabla VI. 5. Integración del ayuntamiento del municipio de Santa Catarina: 1983-2000	630
Tabla VI. 6. Integración del ayuntamiento del municipio de Santo Domingo: 1983-2000.....	641
Tabla VI. 7. Integración del ayuntamiento del municipio de Soledad de Graciano Sánchez: 1983-2000	653
Tabla VI. 8. Capacidad reglamentaria en los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad de Graciano Sánchez. 1995.....	658
Tabla VI. 9. Cobertura de los servicios básicos en los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo, Soledad de Graciano Sánchez y el Estado de San Luis Potosí al año 2000.	670
Tabla VI. 10. Cobertura de los servicios públicos en los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad de Graciano Sánchez. 1995	671
Tabla VI. 11. Número de empleados públicos según tipo de contrato.....	681
Tabla VI. 12. Número de vehículos con que cuentan los gobiernos municipales de los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad de Graciano Sánchez y su uso en el año 1995.....	684
Tabla VI. 13. Capacidades financieras de los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad.....	688
Tabla VI. 14. Autonomía financiera de los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad	691
Tabla VI. 15. Dependencia financiera de los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad.....	692
Tabla VI. 16. Autonomía tributaria de los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad	695
Tabla VI. 17. Capacidad Fiscal por derechos de los Gobiernos Municipales de los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad	696
Tabla VI. 18. Capacidad de inversión de los Gobiernos Municipales de los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad.....	699
Tabla VI. 19. Porcentaje del gasto corriente de los Gobiernos Municipales de los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad	700

ABREVIACIONES / SIGLARIO

AAMLAC	Asociación de Ayuntamientos por el Municipio Libre.
AMMAC	Asociación de Municipios de México.
AALM	Asociación de Autoridades Locales de México, A.C.
ANAGO	Asociación Nacional de Gobernadores.
A.P.E.	Administración Pública Estatal.
A.P.F.	Administración Pública Federal.
A.P.M	Administración Pública Municipal.
Art.	Artículo.
AYTO.	Ayuntamiento.
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios.
CEDEM	El Centro de Estudios Estratégicos.
CEDEMUN	Centro de Desarrollo Municipal.
CEDEM	Centro Estatal de Desarrollo Municipal.
CEE	Consejo Estatal Electoral.
CEEM	Centro Estatal de Estudios Municipales.
CERE	Centro de Estudios para la Reforma del Estado.
CESEM	Centro de Servicios Municipales <<Heriberto Jara>>
CFE	Comisión Federal de Electricidad.
CIDAC	Centro de Investigación para el Desarrollo A.C.
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económica.
CNEM	Centro Nacional de Estudios Municipales.
CNMM	Conferencia Nacional del Municipio Mexicano.

CNOP	Confederación Nacional de Organizaciones Populares.
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
COLEF	El Colegio de la Frontera Norte.
COLMEX	Colegio de México.
COLSAN	Colegio de San Luis Potosí.
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CPESLP	Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.
CROM	Confederación Revolucionaria de Obreros de México.
CTM	Confederación de Trabajadores de México.
DF	Distrito Federal.
DDF	Departamento del Distrito Federal.
D.O.F	Diario Oficial de la Federación.
FCE	Fondo de Cultura Económica.
FENAMM	Federación Nacional de Municipios de México.
FMCU	Federación Mundial de Ciudades Unidas.
ICMA	Asociación Internacional de Administración de Ciudades.
IFE	Instituto Federal Electoral.
IIS—UNAM	Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública.
INDESOL	Instituto Nacional de Desarrollo Social.
INDETEC	Inst. Nac. para el Des. Técnico de las Haciendas Municipales.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

ISR	Impuesto Sobre la Renta.
INTERAPAS	Organismo Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado.
IULA	Unión Internacional de Autoridades Locales.
IVA	Impuesto al Valor Agregado.
LEE	Ley Estatal Electoral.
LCF	Ley de Coordinación Fiscal.
LOML	Ley Orgánica del Municipio Libre.
LOMLSLP	Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí.
PAC	Pacto de Aliento y Crecimiento.
PAN	Partido Acción Nacional.
PARM	Partido Auténtico de Revolución Mexicana.
PDM	Partido Demócrata Mexicano.
PECE	Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico.
PFCRN	Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.
PIB	Producto Interno Bruto.
PIRE	Programa Inmediato de Reordenación Económica.
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
PNR	Partido Nacional Revolucionario.
P.O.E.	Periódico Oficial del Estado.
PPS	Partido Popular Socialista.
PRD	Partido de la Revolución Democrática.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
PRM	Partido de la Revolución Mexicana.
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad.

PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores.
PSE	Pacto de Solidaridad Económica.
PSUM	Partido Socialista Unificado de México.
PVEM	Partido Verde Ecologista de México.
RFP	Recaudación Federal Participable.
RIG	Relaciones Intergubernamentales.
SAGAR	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
SEDECO	Secretaría de Desarrollo Económico.
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social.
SEGOB	Secretaría de Gobernación.
SEP	Secretaría de Educación Pública.
SIAPAS	Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado.
SLP	San Luis Potosí.
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
SNPD	Sistema Nacional de Planeación Democrática.
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto.
TSJE	Tribunal Superior de Justicia del Estado.
UASLP	Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

INTRODUCCIÓN

Con todo, las instituciones municipales constituyen la fuerza de las naciones libres. Las asambleas de los pueblos son a la libertad lo que las escuelas primarias a la ciencia; la ponen al alcance de la gente, enseñan a los hombres cómo usarla y cómo disfrutarla. Una nación puede establecer un gobierno libre, pero, sin instituciones municipales, no puede tener el espíritu de libertad.

Alexis de Tocqueville, La democracia en América, tomo 1, p.63.

El Municipio en México como veremos en esta tesis ha tenido un papel importante tanto en la vida política como en la sociedad por su proximidad social y por los servicios públicos que prestan sus gobiernos y administraciones públicas. De este modo, en el diseño institucional se le considera como una institución básica para la organización política y administrativa de los estados.

En ese contexto encontramos que en la vida comunitaria los más de 2400 municipios que existen en México representan el primer acercamiento de los ciudadanos con las instituciones del Estado mexicano. Ciertamente existen datos que históricamente ubican al municipio como la institución política más antigua en el sistema político mexicano, de ahí, su importancia en la evolución y en el desarrollo del país.

Aunque lo anterior también parece haber tenido sus efectos negativos para los gobiernos municipales ya que a largo del siglo XIX vieron perder la poca autonomía que una vez tuvieron frente a las nuevas instituciones que el federalismo mexicano fue construyendo. De esta manera, encontramos que la Constitución de 1917 pretendió restaurarle su libertad y autonomía política sin embargo dicho propósito no se logró toda vez que no se definieron las competencias jurídicas y fuentes de financiamiento de los gobiernos municipales.

En ese sentido, los municipios y sus gobiernos fueron condenados a la subordinación política de las entidades federativas y específicamente de los gobernadores y de los congresos locales. Esta situación así como el grave centralismo político administrativo que privó desde 1917 hasta la década de los

años ochenta parecen haber propiciado que el papel de los ayuntamientos como entes gubernamentales se limitara sólo a ser instancias administrativas por la indefinición de sus facultades constitucionales.

Por ello no resultaba extraño que hasta 1983 los gobiernos municipales en México fueran considerados dentro del andamiaje gubernamental como << los parientes pobres>> toda vez que no tenían claramente delimitadas sus fuentes de financiamiento y por tanto sus administraciones públicas estaban condenadas a operar en un ambiente caracterizado por la escasez de recursos.

De esta manera, la pobreza y la falta de capacidades financieras, administrativas, reglamentarias y de prestación de servicios parecen caracterizar la realidad política y económica de los municipios y sus gobiernos a lo largo de ese período. En ese contexto encontramos que la reforma municipal de 1983 representa la enmienda política más trascendente en la vida del régimen municipal mexicano.

Repercusión que se justifica si consideramos que uno de los propósitos fundamentales de la reforma municipal de 1983 fue revertir esa realidad política-económica y administrativa en que estaban sumidos los municipios. Con ello, se buscó definir las competencias jurídicas del municipio tanto en materia de servicios públicos como sus fuentes de financiamiento y fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos municipales.

A la luz de la evidencia empírica recabada en este trabajo de manera resumida se puede afirmar que la reforma municipal de 1983 impulsó en la esfera competencial de los gobiernos municipales entre otros cambios, los siguientes:

- Tener bajo su cargo un listado de servicios públicos reconocidos como municipales: agua potable y alcantarillado, panteones, alumbrado público, mercados, limpia de calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.
- Ingresos propios provenientes del cobro de los impuestos a la propiedad y de los derechos por la prestación de los servicios públicos así como aquellos ingresos provenientes de las participaciones federales.

- Facultades reglamentarias para que los ayuntamientos pudieran reglamentar la vida municipal.
- Facultades para que los ayuntamientos pudieran aprobar sus presupuestos de egresos.
- Facultades para poder coordinarse y asociarse con otros municipios del mismo Estado con el propósito de propiciar una mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos municipales.
- Integración de las minorías en la representación del gobierno municipal a través de la incorporación del principio de representación proporcional en el sistema electoral municipal.
- La eliminación de mecanismos políticos discrecionales que permitían a los gobernadores intervenir en la vida política municipal destituyendo y disolviendo los ayuntamientos.

De este modo, la reforma municipal de 1983 reconoció a los congresos locales las facultades legales para llevar a cabo la disolución y destitución de los ayuntamientos ajustándose para ello a un procedimiento jurídico que otorga certeza y derechos de audiencia a los integrantes de los ayuntamientos. Asimismo, la reforma permitió que los congresos tengan facultades constitucionales para aprobar las leyes de ingreso y las cuentas públicas de los gobiernos municipales.

Ciertamente se puede afirmar que la reforma municipal de 1983 otorgó a los gobiernos municipales en México competencias jurídicas que hasta entonces no tenían. De ahí, nuestra inquietud de iniciar este estudio con el propósito de tratar de conocer hasta qué punto la reforma municipal permitió crear y fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos municipales. Partiendo de la idea de que hasta entonces, como se ha mencionado, se observa que el papel que jugaban los municipios en el entramado institucional del gobierno en México se había reducido.

De esta forma, esta tesis tiene como propósito investigar la influencia que la reforma municipal de 1983 tuvo en la creación y fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales en México. Para ello, hemos partido del supuesto de que si bien es cierto que los cambios tanto políticos, administrativos, financieros y legales de la reforma municipal otorgaron competencias jurídicas a todos los municipios, sin embargo no permitieron crear y fortalecer la capacidad financiera, la capacidad en la prestación de servicios, la capacidades reglamentaria y la capacidad administrativa en los gobiernos municipales, es decir, la capacidad de gestión.

Para corroborar o rechazar dicho supuesto a lo largo de esta tesis tratamos de aportar evidencia empírica suficiente que nos permite analizar la realidad política- económica administrativa y jurídica de los municipios en México y de manera comparada en seis municipios del estado de San Luis Potosí durante el período comprendido entre 1983 y el año 2000.

De esta manera, a la luz de la revisión de la vasta bibliografía que sobre el municipio existe en México y con el análisis de los seis casos que se estudian tratamos de aportar una visión más actual de las competencias, funcionamiento, quehacer y la capacidad de gestión de los gobiernos municipales en este país.

Quizá de ahí la importancia que desde el punto de vista académico puede tener este estudio ya que si bien es cierto que con la reforma municipal de 1983 los estudios municipales cobraron auge en México sin embargo las deficiencias en la información empírica así como la heterogeneidad municipal y la inconsistencia de los datos parecen haber limitado el alcance de los mismos. Asimismo, la revisión bibliográfica nos permitió conocer la agenda de investigación municipal en México y la ausencia de interés en la misma por temas específicos como la gestión municipal y por el estudio de municipios rurales.

Esto mismo motivó nuestra inquietud por emprender este estudio incorporando en el diseño del mismo seis municipios muy heterogéneos que pudieran permitirnos analizar y contrastar su capacidad de gestión entre ellos mismos y con el resto de los municipios.

Ciertamente es preciso señalar que una de las limitaciones de este estudio fue no poder analizar el conjunto de municipios del país o del estado de San Luis Potosí. Sin embargo dicha labor resultaba prácticamente imposible por cuestiones de tiempo y de recursos. Por ello, tuvimos que adoptar la estrategia de estudiar solo seis municipios y sobre ellos establecer conclusiones generales sobre el resto de los municipios.

Estamos conscientes que esto mismo puede limitar el alcance de nuestras aportaciones y por tanto la validez de nuestros hallazgos es posible que no puedan aplicarse al total de los municipios de México. Sin embargo creemos que a ese tipo de limitaciones parece enfrentarse todo investigador cuando trata de indagar la realidad que le rodea y por tanto termina analizando solo una pequeña parte de esa realidad.

Por ello en la primera y segunda parte de esta tesis quisimos apoyarnos haciendo una descripción profusa de las competencias, funcionamiento y capacidad de gestión de los municipios en México a partir de las reformas municipales de 1983. Eso explica la amplitud y contenido de los primeros capítulos. De esta manera, en este estudio el lector encontrará las respuestas a muchas de las interrogantes que nos planteamos al momento de iniciar este estudio.

En efecto en un primer momento tanto por el desconocimiento sobre el tema municipal como por los propios objetivos que nos planteamos nos preguntábamos cuál había sido la evolución del régimen municipal en México. Igualmente nos interesaba conocer cuál había sido la tendencia que habían seguido las reformas municipales en México y de manera importante el contenido y alcance de la reforma municipal de 1983.

Del mismo modo nos interrogamos y nos dimos a la tarea de responder a cuestionamientos sobre la importancia que tiene la institución municipal dentro del sistema político mexicano así como las formas de integración y elección de los gobiernos municipales, es decir, los ayuntamientos. Asimismo nos interesó

conocer las competencias jurídicas que tenían los gobiernos municipales antes y después de la reforma municipal de 1983.

Aquí es preciso señalar que las competencias y funciones que desarrollan los gobiernos municipales y sus administraciones públicas devienen del diseño institucional, por tanto, estas se encuentran definidas dentro del marco jurídico en tanto que la capacidad de gestión se van a construir y fortalecer a partir del ejercicio de esas competencias jurídicas pero también por las propias capacidades técnicas de los gobiernos municipales.

Ciertamente una de nuestras preocupaciones y ocupaciones al iniciar nuestro estudio era poder operacionalizar el concepto de capacidad de gestión y encontrar sus determinantes para utilizarlas en nuestro diseño de investigación como un marco teórico que nos permitiera responder cuales son las capacidades financieras, de prestación de servicios, reglamentarias y administrativas con que cuentan los gobiernos municipales en México.

Esto mismo nos permitió encontrar y ofrecer respuestas en el contenido de nuestro estudio sobre los servicios públicos que prestan los gobiernos municipales, las formas que siguen para su prestación, la cobertura que tienen los mismos. El tipo de reglamentos que expiden los gobiernos municipales y los alcances de esa regulación. Asimismo encontramos respuestas a las formas que en que se organizan las administraciones públicas municipales en México, los procesos administrativos que realizan y el perfil de sus funcionarios públicos. Del mismo modo pudimos identificar la estructura de las finanzas públicas municipales y la capacidad financieras de los gobiernos municipales.

Al respecto, es pertinente acotar que este estudio no es un manual de gestión municipal ni mucho menos un catálogo de propuestas para la mejora de la gestión municipal o de reforma municipal. Haber optado por ese camino hubiera conducido a esta investigación hacia otros escenarios, lo cual, invalidaría el objeto de la misma. En ese contexto vale la pena señalar que esta es una tesis de ciencia política que trata de explicar la capacidad de gestión que tienen los gobiernos municipales en México a partir de la reforma municipal de 1983.

En efecto con este estudio y a partir de las evidencias empíricas aportadas nos permitimos dar cuenta del lugar que guarda la institución municipal en el andamiaje institucional y en la dinámica política de México en las últimas dos décadas del siglo XX. De igual modo, se aportan datos y un marco bibliográfico que puede ser útil como un punto de partida para los investigadores interesados en el tema municipal mexicano.

De este modo, la hipótesis que orientó nuestro trabajo y la búsqueda de datos tuvieron como propósito contrastar que la reforma municipal de 1983 no permitió a los gobiernos municipales y a las administraciones públicas de los municipios estudiados construir y fortalecer su capacidad de gestión.

Los hallazgos de esta investigación están dados en las respuestas encontradas a las preguntas previamente formuladas. En ese sentido se podrá advertir en el contenido del estudio que la reforma municipal 1983 otorgó un conjunto de competencias de carácter general para todos los gobiernos municipales en México sin embargo la capacidad de gestión entre los gobiernos municipales es tan heterogénea como los 2427 municipios que existían en México en el año 2000.

En ese contexto no resultara extraño comprender que si bien es cierto que la reforma municipal de 1983 promovió el cobro y gestión del impuesto predial para todos los gobiernos municipales sin embargo encontramos que muchos de ellos al finalizar el siglo XX no habían asumido todavía esta función. En algunos casos esto parece explicarse por la complejidad misma de la función, en otros la renuencia del gobierno estatal para entregar esta función a los gobiernos municipales y en muchos casos la falta de capacidad de gestión de los gobiernos municipales lo ha llevado a suscribir convenios de coordinación con el gobierno del estado para la gestión de esta tarea.

En ese orden de ideas el contenido de la presente investigación se ha dividido en un total de seis capítulos seguidos de las conclusiones y el apartado de la bibliografía los cuales han sido agrupados en cuatro apartados. De este modo, los dos primeros capítulos componen la primera parte de esta tesis. En el primero

de ellos se exponen los aspectos teóricos y metodológicos que dieron forma a este estudio en tanto que el segundo capítulo tiene por objeto, analizar y explicar la variable independiente de esta tesis es decir, la reforma municipal de 1983.

De esta manera en el contenido del capítulo dos se incluyeron los datos históricos que ubican al municipio como la institución política más antigua del actual sistema político mexicano, asimismo se aportan los datos que permiten conocer el proceso de la reforma municipal en México desde 1917 hasta al año 2000 poniendo énfasis en el contenido y contexto político y económico de la reforma municipal de 1983. Con lo cual se trata de subrayar la importancia que tiene esta reforma en el desarrollo municipal.

La segunda parte de esta tesis está compuesta por los capítulos tres y cuatro. En ese contexto el capítulo tres tiene como propósito analizar y explicar el papel y funcionamiento de los municipios en el sistema político mexicano y dentro del sistema federal. Esto nos permitió encuadrar el municipio dentro de las instituciones del sistema político mexicano y su funcionamiento dentro del modelo federal, asimismo se aportan los datos de los sistemas electorales y del sistema de partidos que permiten la integración de los gobiernos municipales y la influencia de estos en las estructuras de poder y decisión de los ayuntamientos.

En el capítulo cuatro se analizan la capacidad de gestión de los gobiernos municipales en México. De este modo, aportamos evidencia empírica que permite conocer las capacidades reglamentaria, administrativa, de prestación de servicios y financiera con que contaban los gobiernos municipales en México hasta el año 2000.

En ese orden de ideas, la tercera parte de esta tesis está compuesta por los capítulos cinco y seis. El primero de ellos tiene como objeto aportar los datos del estado de San Luis Potosí, así como las características y capacidad de gestión de los gobiernos municipales de esta entidad federativa. Igualmente su contenido nos permite conocer tanto el contexto económico como el contexto político de ésta entidad que determina el entorno de los seis municipios que estudiamos en el capítulo seis de esta tesis.

De esta manera el propósito del capítulo seis es analizar las capacidades de gestión de los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad de Graciano Sánchez que son los seis casos que analizamos y que a lo largo de nuestro estudio sirvieron como punto de comparación con la realidad nacional y estatal. El análisis de los mismos y las evidencias empíricas aportadas nos permitieron corroborar parte de nuestra hipótesis.

En ese sentido, el último apartado de esta tesis lo reservamos para exponer nuestras reflexiones finales en el apartado de las conclusiones. Igualmente en esta parte el lector encontrara el marco bibliográfico que ayudó a edificar el presente estudio y el cual consideramos que puede ser útil como marco de referencia para otros estudios que tengan como propósito el estudio de los municipios en México. Por último, el lector encontrara en esta tesis los anexos que contienen la información adicional que soportan nuestros argumentos de cada capítulo pero que por cuestiones de espacio no era posible incluirla en el contenido del mismo sin embargo por su pertinencia era importante aportarla como evidencia empírica.

PRIMERA PARTE

CAPITULO 1. Marco teórico y metodológico.

Introducción.

<< El (re) descubrimiento del nivel local de gobierno podría considerarse uno de los rasgos más destacables de los estudios sobre administración del inicio de este milenio. Los estudios sobre la reinención de los gobiernos centrales y las modernizaciones de las pesadas maquinarias burocráticas federales fueron la gran obsesión de los procesos de renovación del paradigma burocrático que vimos desarrollarse en los 25 años finales del siglo XX. Las reflexiones sobre el gobierno local tenían ese tono gris de los estudios de detalle y su producción generaba, esencialmente, un diálogo entre especialistas que no llegaba a los lectores de ciencia política y gestión pública, ni mucho menos al público en general. Sin embargo, algo está cambiando, y la conciencia de las dificultades de encontrar respuestas a nivel central, por mucho New Public Management que se incorpore, hace que se vuelva la vista a los niveles más cercanos de gobierno y a la democracia local>> Manuel Villoría (2007)

Este capítulo tiene como propósito presentar las referencias teóricas y metodológicas que dan origen a esta tesis. En este orden de ideas el contenido del mismo se ha dividido en dos partes. El hilo conductor de la primera parte nos permitió realizar las anotaciones doctrinales que ayudan a tener una aproximación teórica respecto de lo que en la literatura y en esta tesis vamos a entender por capacidad de gestión.

Posteriormente se apuntan las dimensiones y/o condicionantes que ayudan a operacionalizar el concepto de capacidad de gestión lo cual fue de mucha utilidad para poder definir las variables que explican en esta tesis la capacidad de gestión. Es decir, la capacidad financiera, la capacidad reglamentaria, la capacidad para la prestación de servicios y la capacidad administrativa.

Los aspectos metodológicos son el contenido de la segunda parte de este capítulo. De este modo, de manera profusa se detallan los objetivos, las preguntas de investigación y la justificación que fundamenta esta tesis. Por otra parte, si se tiene en cuenta que toda investigación requiere de delimitaciones, de espacio-

temporales para un mejor manejo del estudio y de aquellas formalidades que la doten de validez. Por ello en este apartado se describen y explican, entre otros temas: el método y las estrategias que nos permitieron estudiar nuestro objeto de estudio; los criterios utilizados para la selección de los casos; las variables del estudio; la dimensión longitudinal y el lugar del estudio; la hipótesis; las limitaciones del estudio y por último las fuentes que utilizamos para la realización de esta tesis.

1.1. Marco teórico de la capacidad de gestión

Como ya se mencionó este apartado tiene como propósito analizar la doctrina que nos permita aproximarnos al concepto de capacidad de gestión, lo cual nos fue de gran ayuda para poder determinar las variables que en este estudio explican la capacidad de gestión.

1.1.1. Capacidad de gestión una aproximación teórica.

Definir la capacidad de gestión no resulta una labor nada fácil toda vez que aunque suele utilizarse dicho concepto con mucha frecuencia, en la práctica su operacionalización no es algo sencillo, lo cual parece ser un problema común en las ciencias sociales y en la ciencia política (Sartori, 1984; Anduiza et al., 1999). Esta labor se complica aún más cuando la literatura no es muy abundante, tal como es el caso que nos ocupa.

De esta manera, es frecuente que dicho término se utilice como sinónimo de capacidad de gobierno¹, capacidad estatal², capacidad gubernamental³,

¹ Para una explicación amplia sobre este tema puede consultarse la obra de Dror, Yehezkel (1994), La capacidad de gobernar, informe al Club de Roma, (traducción al castellano a cargo de Carmen Aguilar), título original en inglés, The capacity to government. Report to the Club of Rome, editorial Galaxia Gutember, Valencia, España

² Para el Banco Mundial (1997:3) la capacidad estatal es <<la capacidad de llevar a cabo y promover las acciones colectivas de forma eficiente>>, sin embargo reconoce que la capacidad no necesariamente se traduce en un buen desempeño. En ese sentido, desempeño y capacidad son términos distintos, Moreno Jaime (2007) en su estudio explica esta diferenciación.

³ Sobre ello, Agranoff (1997: 151) opina retomando a Honadle (1981) que el desarrollo de la capacidad gubernamental "implica que un gobierno puede prever ejercer influencia sobre los cambios; adoptar decisiones políticas informadas e inteligentes; captar, absorber y gestionar recursos, y evaluar actividades actuales a fin de orientar la actividad futura".

capacidad de obrar⁴, capacidad estratégica⁵ y capacidad institucional. Sin embargo, como veremos más adelante dichos conceptos tienen connotaciones distintas.

Al respecto coincidimos con Moreno (2007) quien sostiene la idea de acuerdo con Heinrich y Lynn (2000) que “las raíces de la noción de capacidad estatal parecen provenir más claramente de la literatura sobre administración pública”. Sin embargo, como bien apuntan Agranoff y McGuire (1998) y Ramos (2002 y 2007) por su generalidad el concepto de capacidad en los estudios de políticas y gestión pública ha tenido dificultades para hacerlo operativo.

En ese orden de ideas Agranoff y McGuire (1998) y Ramos (2002, 2004 y 2007:30) coinciden en señalar que en el debate académico se mantiene una discusión sobre el término de “capacidad”, pues se conoce que existe, pero no se sabe exactamente qué es, y aunque existen algunas definiciones o características, dicho concepto se utiliza algunas veces de manera frívola.

Por ello, Ramos (2002, 2004 y 2007:30) refiere que una de las críticas que se hacen al concepto de capacidad es por su inclinada orientación hacia la solución de problemas concretos, hacia el saber hacer y hacia la formación de profesionales. Por tanto, Ramos (2007:30) afirma que <<Este tipo de respuesta corresponde a los requerimientos de una sociedad excesivamente privatizada. Se piensa que esta opción muchas veces termina transmitiendo “soluciones” o paradigmas de moda, de eficacia no probada, que supuestamente permitieran resolver problemas para los que todavía no hay respuestas claras. >>.

A ese respecto Honadle (1981:577) en su estudio⁶ señala que la capacidad es definida por la propia capacidad que tienen los gobiernos de hacer las cosas. De este modo, Honadle (ibídem) señala algunas características que

⁴ En su obra de Derecho Municipal comparado Albi (citado por Ochoa Campos, 1985: 559) hacía alusión a la capacidad de obrar del municipio como persona moral, la cual desde su perspectiva deberá abarcar la gestión de sus medios tanto económicos como tributarios; las actividades dedicadas a la prestación de los servicios públicos; y el ejercicio del ius imperii como potestad de mando y facultad coactiva.

⁵ Por su parte, RT Lentz define la capacidad estratégica como “la capacidad de una empresa de tomar exitosamente acciones que tiendan afectar a largo plazo su crecimiento y desarrollo” Tomado de Honadle (1981). Sin embargo Honadle (1981:575) opina que esta visión no es correcta para un organismo público porque no toma en cuenta la función de las organizaciones públicas.

⁶ Honadle, Beth Walter (1981), A Capacity- building Framework: A Search for concept and propose. Public Administration Review 41:5:575-80.

definen y permiten fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos, entre las que menciona la capacidad de los gobiernos para anticiparse y ejercer influencia sobre los cambios futuros; capacidad para tomar decisiones políticas informadas e inteligentes; capacidad para desarrollar programas e implementar políticas; capacidad para atraer, absorber y gestionar recursos, así como capacidad para evaluar actividades actuales a fin de orientar la acción futura. Por ello, de acuerdo con Agranoff (1997:151) se espera que los gobiernos con mayor capacidad gestionen de una manera más eficiente sus programas intergubernamentales.

Por su parte Gargan⁷ menciona que la capacidad puede definirse como la habilidad de los gobiernos locales para hacer lo que estos quieren hacer. En su reflexión Gargan (1981) se pregunta por qué algunos gobiernos locales son más capaces que otros. En ese sentido, Agranoff⁸ (1997:151) afirma que “el aumento de la capacidad es el objetivo de muchos programas de liderazgo y de la gestión gubernamental”.

Al mismo respecto, Agranoff (1997:152) menciona que resulta difícil enumerar de forma específica las cualidades que nos permitan identificar la capacidad. No obstante esto, reconoce que cuanto mayor sea la capacidad de dirigir el gobierno propio, mayor será la gestión intergubernamental. Esto conlleva al supuesto de que un gobierno que tiene capacidad de gestión interna sólida (capacidad administrativa) es más capaz para lograr subvenciones públicas y ejecutar sus programas.

En ese contexto vale la pena señalar que otro de los problemas que presenta el concepto de capacidad para su operacionalización de acuerdo con Ramos (2002), radica en el enfoque empleado y en la manera en que se articula con otros planteamientos de cambio en la gestión pública. De esta manera, Ramos (ibídem) toma de ejemplo lo planteado por Luis F. Aguilar (2002) cuando señala que <<la capacidad administrativa en términos de renovación hace alusión a finanzas públicas sanas, dirección financiera, eficiencia económica, dirección

⁷ Gargan, John J, Consideration of Local Government Capacity, Public Administration Review, number 41, 1981, pp. 649-658.

⁸ Agranoff, Robert, (1997), Las Relaciones y la Gestión Intergubernamentales, en Bañón y Carrillo, La Nueva Administración Pública, Alianza, Madrid. P. 152.

estratégica, dirección de la calidad, dirección del conocimiento y la profesionalización del servicio público.>>

Como puede verse el concepto de capacidad tiene una enorme elasticidad en cuanto a sus focos. Quizá de ahí la idea de Agranoff y MacGuire (1998) de señalar que el término de capacidad es un concepto más común en la literatura sobre desarrollo urbano⁹ y rural. En dichos casos, la capacidad estaría más vinculada al desarrollo local, en términos de la capacidad de los gobiernos locales¹⁰.

En este punto, coincidimos con Ramos (2002) cuando señala que la <<relevancia de la capacidad en los gobiernos municipales radica en que paralelamente a sus tareas meramente operativas y ejecutoras se suman actuaciones de horizonte estratégico>>¹¹. De este modo, se puede afirmar que los gobiernos municipales que cuentan con ciertos niveles de capacidad no tienen problemas para definir modelos económicos, sociales y territoriales para sus ciudades. Es decir, cuentan con la capacidad para promover el crecimiento y el desarrollo económico local y regional tal como lo plantea Brugue y Goma (1998:25-35).

En esta línea de reflexión, Timothy Mead (1981) realizó un estudio sobre varias ciudades de los Estados Unidos en donde logró identificar seis procesos asociados a los niveles altos de capacidad, los cuales son los siguientes (Agranoff, 1997: 152):

⁹ Al revisar la obra de Barrera Augusto (1998: 87) encontramos que este autor señala que el tamaño poblacional de un municipio -en el campo del urbanismo- es un indicador de su capacidad de gestión, aunque reconoce que no siempre resulta absolutamente fiel. Por lo que sostiene dicho autor que el legislador al momento de definir los servicios mínimos u obligatorios que debe prestar cada municipio lo hace tomando en consideración el tamaño poblacional y entonces los servicios mínimos que debe prestar cada municipio dependen de su capacidad de gestión.

¹⁰ Al respecto vale la pena leer el artículo de Vogelsang-Coombs y Miller, Melliza (1999), "Developing the Governance Capacity of the Local Elected Officials", en *Public Administration Review*, vol. 59:3, muy-june, pp. 119-217.

¹¹ En tanto Dror (1995 y 1997) parece rescatar esa visión estratégica para fortalecer la capacidad de los gobiernos en la formulación de políticas públicas y con ello lograr una mayor eficacia en la planeación y desarrollo. De este modo, Dror (1997:192) señala que <<El principal objetivo de las mejoras de la formulación de políticas es aumentar la capacidad de los gobiernos de influir en el futuro en las direcciones deseadas mediante decisiones deliberadas>>. Para lograr esto Dror (ibídem) propone un modelo de formulación de políticas de calidad basado en 16 atributos entre los que se pueden mencionar los siguientes: enfoque basado en grandes estrategias pero con una visión realista; asignación de prioridades a las cuestiones críticas; comprensión adecuada de los procesos históricos; amplia creatividad en la concepción y formulación de opciones nuevas y mejores; consideración del entorno y su impacto en la visión de futuro; perspectivas de largo plazo; y, la valoración de la incertidumbre.

- <<1.- Las personas competentes ocupan tanto los cargos electos clave, como los administrativos, y existe una continuidad sustancial entre los últimos.
- 2.- Las prácticas de gestión fiscal se utilizan como herramientas de políticas que permiten planificar y controlar el capital y las operaciones.
- 3.- Los empleados públicos reconocen la legitimidad de la preocupación por la igualdad en las políticas públicas y la administración pública.
- 4.- Los procesos abiertos de toma de decisiones facilitan el intercambio de puntos de vista entre ciudadanos y los funcionarios.
- 5.- Los servicios públicos se prestan de manera efectiva y eficiente.
- 6.- Se utilizan sistemas de gestión de la información que faciliten los flujos de toma de decisiones entre los sectores políticos y administrativos, y dentro del sector público>>12.

Vale la pena subrayar que el Trabajo de Mead de acuerdo con Agranoff (1997: 152) y Ramos (2002 y 2007:32) es considerado como uno de los pocos estudios sobre capacidad que identifica y compara las prácticas gubernamentales específicas. De esta manera, Agranoff (1997:152) opina que aunque en las ciudades más grandes varía la capacidad, en cambio el fomento de la misma tiende a ser un problema mayor para los gobiernos de tamaño más reducido. Este supuesto queremos corroborarlo en nuestro trabajo.

Siguiendo este concepto, se puede entender que los gobiernos pequeños tienen mayores problemas para fortalecer sus capacidades: financieras; administrativas; para planificar y organizar; reglamentarias; y, para prestar servicios públicos de forma eficaz¹³. A ese respecto, revisar el trabajo de Brown y Glasgow (1991) resulta útil para entender lo anterior toda vez que ellos proponen cuatro categorías de actuaciones que los gobiernos pequeños pueden realizar para fortalecer sus capacidades y que son las siguientes:

¹² Al respecto puede verse Mead, Timothy D. (1981), Identifying Management Capacity among Local Government, Urban Affair Papers 3:1-12.

¹³ Moreno Jaime (2007) afirma que "la creación y fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado son elementos que presumiblemente inciden favorablemente sobre la efectividad de la acción pública".

<<I.- Pueden aumentar su grado de profesionalización mediante la formación en planificación estratégica, y desarrollar bases de datos que analicen las tendencias económicas en un área, así como ampliar la base del liderazgo, movilizándolo y trabajando conjuntamente con diversos grupos comunitarios.

II.- Los gobiernos pequeños pueden modificar su estructura organizativa, al incorporar a un experto en temas intergubernamentales o en desarrollo, o contratar los servicios de un profesional autónomo a tiempo parcial o de un consultor.

III.- Los gobiernos pueden formar parte de una corporación inter local mediante acuerdos de servicios conjuntos, contratando servicios o ampliando su red de operaciones para incluir a comunidades vecinas (Gestión Cooperativa), o solicitando la asistencia de, o trabajando con, los organismos de gobierno regionales.

IV.- Pueden utilizar métodos organizativos y de gobierno innovadores para aumentar la eficiencia del servicio, tales como compartir las instalaciones y el personal, consolidaciones organizativas (p.e., hospitales), el uso de las telecomunicaciones de fibra óptica para proporcionar servicios, o hacer mejor uso de los voluntarios, como por ejemplo, a los planificadores retirados, los médicos, ingenieros, artesanos, arquitectos o especialistas financieros>>¹⁴.

Como puede observarse estos estudios corresponden al análisis de la realidad de los gobiernos locales en Estados Unidos cuya lógica no corresponde en nada con la lógica de funcionamiento y operación de los municipios en México. Creemos que las capacidades que tienen los gobiernos locales en ambos países tienden a ser totalmente contrastantes.

Para corroborar un poco lo anterior podemos recurrir al estudio de James Ferris (1997:174 a 176) quien afirma que a “pesar de lo confuso del sistema en los Estados Unidos las unidades locales poseen una capacidad de gobierno que pocas naciones pueden igualar. Esta capacidad para gobernar se deriva de acuerdo a Ferris de las siguientes tres características claves:

<<Las competencias jurídicas y la autonomía de estas unidades de gobierno local. Los procesos de toma de decisiones de forma

¹⁴ Brown, David L., y Glasgow, Nina L, Capacity Building and Rural Government Adaptation to Population Change, en Cornelia B. Flora y James A. Christenson (eds.), Rural Policies for the 1990's. Boulder, Westview, 1991. Tomado de Agranoff (1997:153)

colectiva. Los recursos fiscales para poner en práctica decisiones. >>¹⁵.

Con relación al primer punto Ferris (1997:174) comenta que los gobiernos locales se distinguen por tener una amplia capacidad de toma de decisiones en materia de gasto, tributos y normativa reguladora. De esta manera, la autoridad legal de las ciudades se deriva de las constituciones estatales y la autonomía es parte de un proceso histórico que tuvo por objeto la protección de los gobiernos locales frente a los ataques de los gobiernos de los estados. Las constituciones estatales por tanto contienen prohibiciones de acción de los estados contra los gobiernos locales y en la mitad de los estados las constituciones agregaron una cláusula de autogobierno que otorga a las comunidades locales capacidades para alterar la estructura de sus gobiernos locales sin necesidad de intervención estatal¹⁶.

Respecto al segundo punto Ferris (1997:175) describe y explica que otras reformas hacia los gobiernos locales en Estados Unidos se centraron en modificar las estructuras para la formulación y la ejecución de las políticas locales. De este modo, se crearon figuras tanto de corte administrativo como político que fortalecieran el papel del alcalde frente a los cacicazgos estatales que restaban liderazgo al alcalde. En ese contexto es que surgen las figuras del Gerente y el modelo de comisión.

Paralelo a todo ello, las reformas incorporaron e institucionalizaron cambios en el sistema electoral de los gobiernos locales tales como las elecciones primarias abiertas, la participación de candidatos ciudadanos sin filiación partidista

¹⁵ Ferris, James, "Iniciativas locales para la prestación de servicios públicos", en Bañón y Carrillo (1997), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza, pp. 171 a 198.

¹⁶ Si se lee el capítulo 2, 3 y 4 se encontraran puntos coincidentes y algunos diferentes entre los gobiernos municipales y los entes locales en Estados Unidos. En México por ejemplo con la reforma municipal de 1983 se otorgó una mayor autonomía a los gobiernos municipales, sin embargo como veremos en este estudio en la práctica esa autonomía en materia financiera se diluye frente a los otros niveles de gobierno. Asimismo esa reforma trajo consigo un conjunto de cambios que buscaron otorgarle competencias –reglamentarias, tributarias, administrativas y de servicios públicos- que no tenían los gobiernos municipales hasta 1983. En este sentido, se puede observar que los gobiernos municipales en México cuentan con una limitada capacidad reglamentaria (no legislativa) que les es conferida por la Constitución Federal y por las Constituciones Estatales que dicho sea de paso son el marco jurídico al que se encuentran supeditados estos gobiernos.

y algunos mecanismos de democracia directa como el referéndum, iniciativas populares y la capacidad de destitución de los cargos públicos¹⁷.

Asimismo los cambios incluyeron la implementación de un sistema de función pública local basado en méritos que ayudara a despolitizar los procesos de contratación pública¹⁸. De acuerdo a Ferris (1997:175) todas estas reformas tuvieron como propósito crear mecanismos para hacer a los gobiernos locales más responsables ante la ciudadanía, particularmente en lo relativo a su funcionamiento”.

Igualmente en su estudio Ferris (1997:175 y 176) describe claramente las amplias capacidades tanto financieras como de prestación de los servicios públicos con que cuentan los gobiernos locales en Estado Unidos¹⁹. De este modo, llama la atención que del 100 por ciento de sus ingresos los gobiernos locales obtengan el 63% por concepto de ingresos propios y solo el 37% provenga de las transferencias que recibe de los otros niveles de gobierno.

Al respecto comenta Ferris (ídem) que si bien es cierto que dentro del presupuesto federal los gobiernos locales en Estados Unidos parecen haber visto disminuida su participación en el gasto público toda vez que en 1985 representaron en su conjunto una cuarta parte del gasto público total, mientras

¹⁷ En el capítulo 2 se puede ver los cambios que en materia electoral trae consigo la reforma Municipal de 1983 y en el capítulo 3 (epígrafe 3.3 y s.s.) se explica la organización y funcionamiento de los sistemas electorales municipales en México. En relación a lo que comenta Ferris en el caso de México como veremos a lo largo de nuestro estudio la reforma municipal de 1983 buscó proteger a los gobiernos municipales del abuso arbitrario y discrecional que ejercían los gobernadores para la disolución y destitución de los ayuntamientos al establecer procedimientos ajenos a la decisión del gobernador. En contraparte veremos que el sistema electoral fue anulando las candidaturas ciudadanas, de esta manera, la vida político electoral de los municipios esta institucionalizada en los partidos políticos (véase epígrafe 3.4.1.1.2). No obstante ello, en el caso de San Luis Potosí se institucionalizaron figuras que tratan de fortalecer las participación ciudadana a través de la figura del referéndum y el plebiscito así como el poder de iniciativa de ley que tienen tanto los gobiernos municipales como los ciudadanos. Por otra parte, los procesos de toma de decisiones en los ayuntamientos (que son el máximo órgano de gobierno en los municipios) si bien es cierto que esta es colegiada en la práctica veremos que se centraliza en la figura del presidente municipal.

¹⁸ La ausencia de un sistema de servicio civil de carrera en la función pública local sigue siendo una de las asignaturas pendientes en México. Véase al respecto, Merino Huerta, Mauricio (editor) (2006), La gestión profesional de los municipios en México: diagnósticos, oportunidades y desafíos, CIDE-Banco Mundial y Secretaría de Desarrollo Social, México.

¹⁹ En el capítulo 2 y 4 aportamos evidencia empírica que muestra que la escasez de recursos fue el común denominador de los gobiernos municipales en México hasta 1983 debido a la indefinición de las fuentes de financiamiento de los gobiernos municipales. Por ello, uno de los objetivos de la reforma municipal de 1983 fue impulsar la modernización de las administraciones públicas municipales mediante la transferencia de funciones y recursos. Por lo tanto, su orientación era resolver dos problemas fundamentales y cruciales en las administraciones municipales: 1.- Establecer un sistema de financiamiento para los municipios asignándole fuentes de financiamiento propias e institucionalizando el sistema de participaciones federales a los municipios. 2.- Establecer un régimen de competencias para los municipios toda vez que hasta antes de 1983 no tenían definido un catálogo de servicios públicos propios. Para contrastar esto, en los capítulos 4 y 6 se aporta evidencia empírica que permite observar la capacidad financiera, administrativa, reglamentaria y de prestación de servicios con que cuentan los gobiernos municipales en México.

que a principios de siglo su participación en el gasto público era del 58 por 100²⁰. Sin embargo, el porcentaje que actualmente tienen les permite poner en marcha una serie de programas públicos. En tanto que la capacidad financiera se explica por el volumen que representan tanto los ingresos derivados de la propiedad (25%) como los obtenidos por los bienes y servicios que ofrecen (20%) dentro de los ingresos propios.

En cuanto a la capacidad para prestar servicios, los gobiernos locales en Estados Unidos además de prestar los servicios propios a su arena de competencia tienen un papel preponderante en la prestación de servicios relacionados con la seguridad ciudadana y la educación, asimismo, su capacidad financieras y de prestación de servicios les alcanza para prestar de manera compartida con el gobierno federal y estatal aquellos servicios vinculados con la vivienda y el urbanismo²¹.

Por otra parte, en otro estudio sobre las capacidades locales encontramos que Fiszbein (1997) define el concepto de capacidad local como un “factor facilitador”, es decir, como la existencia de instrumentos que hacen posible que un gobierno local se desempeñe exitosamente. De esta manera, Fiszbein (ibídem) clasifica a las capacidades en tres categorías: mano de obra, capital y tecnología²². En lo que Moreno (2007) sostiene que estas categorías aluden a la profesionalización de los servidores públicos, la infraestructura física a disposición del gobierno local y al estilo de gestión interna de sus agencias públicas. Es decir, a sus funciones de gestión, planificación, control y evaluación, así como a la obtención, procesamiento y distribución de la información gubernamental.

Como puede observarse -de todo lo anteriormente expuesto- el concepto de capacidad y sus distintas connotaciones está estrechamente vinculado con competencias normativas, financieras, administrativas, profesionalización de sus

²⁰ De acuerdo a datos de la OCDE (1998:24) el gasto público de los municipios en México apenas representa el 3,44% del total del gasto público lo cual no es muy contrastante con los datos del INEGI (1997) que señalan que los municipios gastan un 5,36 del gasto público total en México (véase epígrafe 3.1.1 y 3.2)

²¹ En ese orden de ideas Ferris (ibídem) señala que los gobiernos locales son responsables de ejercer el 50% del gasto público educativo nacional. En tanto que del gasto total para las fuerzas de seguridad ejercen el 73% y el 50.2% del gasto de la política de vivienda y urbanismo.

²² Fiszbein, Ariel. 1997. “The Emergence of Local Government Capacity: Lessons from Colombia”. *World Development* 25(8): 1029-1043.

recursos humanos, prestación de servicios de manera eficaz, formulación de políticas y aspectos de autonomía con que cuentan los gobiernos. Quizá por ello, Sosa (1999) refiera que la capacidad gubernamental << (...) alude a la suma de recursos humanos, financieros, técnicos y legales con los que una organización pública cualquiera toma decisiones y produce bienes y servicios>>.

Todas estas ideas nos permiten aproximarnos al concepto de capacidad de gestión que es el tema teórico de esta tesis. Asimismo, en nuestra búsqueda nos encontramos que la capacidad de gestión de acuerdo con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) implica entre otros factores, la existencia de unidades que asuman los servicios de los que se va hacer cargo el gobierno local, estas instancias pueden ser direcciones, gerencias, departamentos o simplemente programas que definan la presencia institucional. Asimismo se requiere la existencia de recursos humanos calificados, manejo de tecnología gerencial, capacidad para desarrollar proyectos y la presencia de una estructura organizacional sólida²³.

El mismo CLAD (1998) en otro estudio²⁴ señala que para alcanzar una sólida capacidad de gestión de gobierno es preciso contar con un Estado saneado en los planos fiscal y financiero así como competente en el ámbito administrativo. Esta competencia administrativa resultara de la buena implementación del modelo gerencial sustentando por un núcleo estratégico formado por una élite burocrática técnicamente²⁵ capaz y motivada.

La reconstrucción de la capacidad estatal sostiene el estudio del CLAD (1998) es una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten

²³ CLAD, *Municipalización de los servicios sociales en América Latina*, Caracas, 1996. Tomado de Lautaro Ojeda, <<Cuellos de Botella de la Descentralización en el Ecuador>>, pp. 79—95, en Barrera, Augusto, et al., *Participación, Descentralización y Gestión Municipal: Elementos para una reforma democrática*, 2ª. Edición, Centro de Investigaciones, Quito Ecuador, 1998.

²⁴ CLAD (1998), *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Un resumen de este estudio puede verse en Rivera Lugo, Fidel Roberto (2007), *Gerencia Cataléctica: anatomía de la nueva gestión pública*. INAPEM, México.

²⁵ Esta misma preocupación de contar con un cuerpo de técnicos en política pública que contribuyan al fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos aparece en el trabajo de Dror (1997: 196). De este modo, Dror (ibídem) propone un conjunto de 6 principios y recomendaciones para el mejoramiento de la formulación de políticas siendo la primera de ellas, la profesionalización. A ese mismo respecto Dror (ibídem) afirma que <<La formulación de políticas de calidad depende de que se cuente con profesionales avanzados capaces de aplicar los conocimientos abstractos a cuestiones complejas (...) debe destacarse que la falta de profesionales avanzados en formulación de políticas, sea cual sea su nombre, "analista de políticas" o "experto en decisiones", es un obstáculo casi insuperable para mejorar la formulación de políticas. En ocasiones surgen individuos capaces que pueden suplir a los auténticos profesionales, pero se trata de una situación fortuita de la que no se puede depender. >>

en forma más exitosa los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza. En ese contexto, en opinión del CLAD (1998) la implementación de la reforma gerencial es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado así como para aumentar la gobernabilidad del sistema político²⁶.

Desde esa perspectiva, la reforma gerencial tiene como fundamento la profesionalización de la burocracia con el objeto de que dentro de la misma exista un núcleo capaz de formular políticas públicas y ejercer actividades de regulación y de control del suministro de servicios públicos. Para ello, el estudio propone que es necesario disminuir el clientelismo y la politización de la alta burocracia e implementar verdaderos sistemas meritocráticos.

Otros cambios que se proponen como parte de esa reforma gerencial están relacionados con la flexibilización organizativa capaz de hacer más ágiles a los gobiernos, transparentar la administración pública y que los administradores tengan mayores responsabilidades²⁷ ante la sociedad. Igualmente el CLAD propone descentralizar los servicios públicos, implementar mecanismos de cooperación intergubernamental e implementar mejores sistemas de control²⁸ y de evaluación tanto organizativa como individual. Esto último de acuerdo a dicho estudio permitirá el establecimiento y funcionamiento de una administración pública basada en resultados, lo cual es considerado el punto central de la reforma gerencial.

Otra de las características importantes de la reforma gerencial del Estado es la preocupación por la prestación de los servicios públicos que prestan las administraciones a los ciudadanos. En ese orden de ideas el CLAD (1998)

²⁶ Rivera Lugo (2007:284) opina que <<La deuda externa, el déficit fiscal, la sobre regulación, la burocratización y la caída de los índices de bienestar son males que ocurren en todo el planeta y afectan por igual la gobernabilidad democrática; por lo mismo, el Estado y su administración pública son instituciones comprometidas con los imperativos de la gobernabilidad, lo que significa que su capacidad de gestión pública deben incrementarse. >>

²⁷ De acuerdo a los principios de la reforma gerencial el grado de responsabilidad del servidor público se debe aumentar en tres aspectos: 1) Ante la sociedad, tornando con ello a la administración pública más transparente y orientada a la rendición de cuentas. Para ello, es necesario entrenar a los funcionarios para que comiencen a tratar a los ciudadanos como consumidores cuyos derechos deben ser respetados. 2) Responsabilidad ante los políticos electos sean del gobierno o de la oposición. Y, 3) Responsabilidad ante los representantes formales e informales de la sociedad que estén actuando en el ámbito de la esfera pública no-estatal.

²⁸ En ese documento del CLAD (1998) se proponen cuatro tipos de control a saber: control de resultados; control contable; control por competencia administrada; y el control social por medio del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos o participarán en la gestión de los mismos.

propone un cambio sustantivo en la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano visto ahora como usuario²⁹. Lo cual es una verdadera revolución para el funcionamiento de las administraciones públicas ya que de este modo se les reconoce a los ciudadanos sus derechos a participar tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas especialmente en el área social.

Asimismo, el estudio del CLAD plantea que en el caso latinoamericano las normas y procedimientos estatales tendrán que recibir todavía una atención especial en razón de la fragilidad histórica del Estado de Derecho para que la autoridad estatal sea capaz de garantizar la seguridad jurídica, la imparcialidad administrativa y la responsabilización judicial de autoridades y funcionarios públicos³⁰. Lo cual, para el CLAD (1998) es una condición necesaria para establecer mercados eficientes y democratizar el espacio público.

En resumen, la reforma gerencial que propone el CLAD (1998) busca aumentar la eficiencia, la efectividad y la democratización del poder público y a partir de esto, fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social.

Por otra parte, al revisar la literatura en México nos encontramos con dos artículos³¹ que parecen seguir esta línea planteada por el CLAD. En ese sentido, tanto el trabajo de Enrique Cabrero (2004) como el de Moreno (2007) analizan las

²⁹ En un estudio realizado por Laufer y Burlaud (1988) se presenta de manera esquemática los distintos enfoques que han prevalecido en la evolución de las relaciones entre el ciudadano y las administraciones públicas, pasando desde el enfoque súbdito al enfoque cliente. De este modo de acuerdo con Laufer y Burlaud (1998) en el nuevo enfoque de cliente, al ciudadano las administraciones públicas le reconocen derechos, y es que reconocerle a alguien una necesidad es reconocerle el derecho a reclamar y es reconocerle que, de hecho puede reclamar. Véase, Romain Laufer y Alain Burlaud (1998), Dirección Pública: gestión y legitimidad, INAP, Madrid. Igualmente puede verse Olías, Blanca et al. (coord.) (2001:294-316).

³⁰ En un estudio no muy reciente Jorge Carpizo (1978 y 1973) reconocía esa fragilidad del estado de derecho para el caso del estado mexicano, llegando a señalar incluso que México no era un estado de derecho sino más bien un estado de orden. En ese mismo tenor, Pedro Pérez Herrero cuando analizaba los grandes pendientes de México advertía sobre el problema de la legalidad y la violación continua al estado de derecho que propicia la discrecionalidad de las administraciones. De este modo, Pérez Herrero (2001:63-64) opinaba <<al existir tal distancia entre la norma escrita y la realidad, los gobernantes de México se han visto obligados a tolerar la ilegalidad como comportamiento pragmático con el orden. La negociación del cumplimiento e incumplimiento de sus leyes se ha convertido así en uno de los ejes de la acción de los políticos, lo cual les ha ofrecido un excelente margen de maniobra para ejercer la discrecionalidad y gestionar de forma monopólica la concesión de privilegios y las exclusiones.>>

³¹ Las obras a las que nos referimos son las siguientes: Moreno Jaime, Carlos (2007). Los Límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México, en Revista de Ciencia Política/ Volumen 27/ No.2/. Pp. 131-153. Y, Cabrero, Enrique (200). Capacidades Institucionales en gobiernos subnacionales de México, en Revista Gestión y Política Pública, vol. XIII (3), II semestre de 2004. CIDE, México, pp.75-784.

capacidades con que cuentan los gobiernos municipales en México desde la perspectiva de las capacidades institucionales.

En el estudio de Cabrero (2004) su preocupación es analizar hasta qué punto los gobiernos estatales y municipales cuentan con capacidades institucionales que sean fortalezas para facilitar la descentralización fiscal hacia esos órdenes de gobierno o en su defecto identificar qué tipo de debilidades institucionales son un obstáculo para hacer avanzar ese proceso de descentralización. De esta manera, Cabrero (ibídem) sostiene la idea que diversos factores tienen relación con la construcción de capacidades institucionales en los gobiernos municipales. En ese sentido, Cabrero (ibídem) construye un modelo para analizar las capacidades institucionales a partir de cinco categorías que son las siguientes:

1. Intercambio horizontal de experiencias en el nivel municipal;
2. Intensidad democrática de la acción pública municipal;
3. Marco regulatorio de las instituciones presupuestales municipales;
4. Estructuras organizativas y sistemas de gestión emergentes en las áreas financieras municipales; y por último,
5. El perfil profesional de los funcionarios es para este autor otro factor determinante de las capacidades institucionales en gobiernos subnacionales.

Por su parte, el trabajo de Moreno (2007) tiene como punto de partida el estudio realizado por Fiszbein (1997) y por tanto estudia las capacidades institucionales tomando en consideración la capacidad reglamentaria de los gobiernos municipales mexicanos, el perfil educativo de sus altos funcionarios públicos y la existencia y grado de sofisticación de los sistemas de administración de recursos humanos.

A través del mismo Moreno (2007) centra su atención en el tema del desarrollo de capacidades institucionales en el nivel municipal de gobierno en

México³². Las cuales desde su perspectiva parecen constituir una de las principales limitaciones para que los municipios asuman con mayor eficacia las responsabilidades de provisión de servicios públicos que la Constitución mexicana les confirió desde principios de la década de los ochenta.

Por último, en la literatura mexicana se puede encontrar un trabajo bastante interesante sobre la capacidad de gestión enfocada desde la perspectiva de las relaciones intergubernamentales³³. El cual vale la pena subrayar nos fue de mucha utilidad para la construcción de esta parte, además del intercambio de ideas e información³⁴ sobre el tema de las capacidades que tuvimos con el autor desde el año 2002 en el primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política en Salamanca España³⁵.

En ese orden de ideas el trabajo de Ramos (2004:11) examina teóricamente el papel de los gobiernos fronterizos³⁶ en el desarrollo local en la frontera norte de México, con base en la capacidad³⁷ y la gestión intergubernamental. Su análisis lo centra en el papel de la gestión para promover el desarrollo en un contexto transfronterizo y en un marco de inseguridad global.

La hipótesis que plantea es que un papel eficaz de los gobiernos fronterizos mexicanos, fundamentado en una capacidad gubernamental y en una eficaz gestión intergubernamental (coordinación y cooperación entre los tres ámbitos de gobierno) es una alternativa para reducir las tensiones y conflictos fronterizos, promoviendo en su lugar, procesos de cooperación y planificación

³² El trabajo de Moreno (2007:131) analiza la influencia del entorno electoral sobre la creación de capacidades institucionales en el nivel local de gobierno en México. De este modo, su propósito es investigar si la competencia electoral y la alternancia partidista han promovido el desarrollo de capacidades institucionales básicas entre los gobiernos municipales. Parte del supuesto que el establecimiento de sistemas administrativos profesionales, meritocráticos e impersonales conlleva costos políticos para los gobernantes y sus activistas electorales.

³³ Al respecto véase Ramos García, José María. (2004), La gestión y cooperación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global: problemas y desafíos, Miguel Ángel Porrúa – Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, A.C y H. Cámara de Diputados. México. Asimismo de este mismo autor se puede ver, Ramos García, José María (2002). "Gestión intergubernamental y Capacidad estratégica en el desarrollo local y regional fronterizo", Región y Sociedad, número 25, Hermosillo, Sonora, el Colegio de Sonora, septiembre-diciembre.

³⁴ Producto de este intercambio José María nos compartió además de su ponencia en el Congreso de Salamanca, una bibliográfica puntual sobre el tema de la capacidad de gestión y algunas notas de trabajo.

³⁵ Este evento se realizó del 8 al 11 de julio de 2002. En la ciudad de Salamanca España. Organizado por la Universidad de Salamanca.

³⁶ Para su estudio utiliza como unidades de observación los municipios mexicanos de Tijuana, Ciudad Juárez y los gobiernos locales de Estados Unidos San Diego y El Paso.

³⁷ Respecto al concepto de capacidad, Ramos parte del concepto de capacidad aportado por Agranoff (1997:151).

transfronteriza con los diferentes niveles de gobierno de Estados Unidos. La pregunta central que se plantea Ramos (2004) es conocer si los gobiernos fronterizos mexicanos cuentan con las capacidades para promover el desarrollo y reducir los efectos de la política de seguridad en un contexto transfronterizo.

Algunas conclusiones a las llega Ramos (2004) es que si bien la diferencia de niveles de desarrollo influye en el poder de negociación entre ambos países, la ausencia de un enfoque de gestión estratégica y de capacidad son elementos que pueden agudizar la asimetría con ese país. Por tanto, plantea que hay que implementar una gestión pública intergubernamental más eficaz y más efectiva así como fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales del norte de México – los gobiernos fronterizos- para disminuir las asimetrías entre esos gobiernos y los gobiernos locales fronterizos de Estados Unidos. Para todo ello plantea un conjunto de estrategias prescriptivas que ayuden a lograr ese propósito.

Asociado a ello plantea la necesidad de reformular el modelo del federalismo mexicano porque de acuerdo a sus hallazgos los municipios del norte³⁸ de México además de realizar las funciones que les compete constitucionalmente de acuerdo al artículo 115, se enfrentan también por cuestiones de orden geográfico y de vecindad con Estados Unidos a problemas de carácter federal y transnacional, como seguridad fronteriza y narcotráfico, que cuestionan -desde su perspectiva- su propia legitimidad y la convivencia social³⁹.

Después de analizar todo lo anterior, queremos cerrar este punto diciendo que hasta aquí hemos podido corroborar en esta tesis el planteamiento que hace Anduiza et al (1999) cuando señala que el conocimiento científico es público,

³⁸ En efecto entre los estados del sur y del norte existen grandes diferencias y por ende sus municipios se ven irradiados por estas diferencias, las cuales van a delimitar la complejidad de los problemas que les compete resolver. En ese sentido, Miguel de Madrid siendo presidente de la república en reuniones con gobernadores del norte y del sur celebradas en 1987 opinaba lo siguiente <<El común denominador de los estados del norte es que tienen más recursos y que hay más participación política y más descentralización efectiva en las decisiones que en las otras entidades de la Republica. Durante la reunión tratamos los problemas de los migrantes, del narcotráfico, del desarrollo urbano de la frontera norte y de los desajustes fiscales (...) Entre los estados del sur (...) hay grandes diferencias. Sus planteamientos corresponden a los problemas del atraso: falta de comunicación, conflictos de tierras y problemas con las sectas religiosas. Es claro que los problemas del norte son los problemas del desarrollo y los problemas del sur son los del subdesarrollo.>> (De la Madrid y Lajous (2004:511)

³⁹ En ese sentido Ramos (2004) opina que la participación de los gobiernos locales del norte de México en los problemas de seguridad fronteriza y narcotráfico implica una tarea compleja, porque tienen problemas para gestionar de manera integral esos asuntos. Los cuales tienden a agudizarse debido a las limitadas capacidades con que cuentan esos gobiernos, además, porque estos tienen otras prioridades que atender de política interna como son las reformas administrativas, limitadas finanzas públicas, gobernabilidad y ausencia de planeación entre otros problemas.

acumulativo y trasmisible. De esta manera, podemos afirmar que todos estos estudios y aproximaciones al concepto de capacidad nos han sido útiles para construir y definir nuestro propio concepto de capacidad de gestión que utilizamos en esta tesis, así como para definir las determinantes y variables que permiten operacionalizar dicho concepto. Lo cual, es tema del siguiente epígrafe.

1.1.2. Capacidad de gestión: Determinantes, variables e indicadores de estudio.

En su artículo titulado un marco para la capacidad de gestión: una búsqueda del concepto y del propósito Honadle (1981:579) concluye diciendo que las organizaciones con capacidad hacen más acciones que la simple atracción de recursos. En ese sentido se puede afirmar entonces que la capacidad financiera es una variable necesaria más no suficiente para valorar la capacidad de gestión de un gobierno.

A ese respecto coincidimos con Ramos (2004:35) cuando menciona que la capacidad de los gobiernos locales está sujeta a condicionantes de orden endógeno y exógeno. De este modo, Ramos (ibídem) señala como determinantes internos de la capacidad de los gobiernos locales a la estructura administrativa, los instrumentos técnicos, las finanzas públicas municipales y su eficacia de gestión, así como, la reglamentación interna de los gobiernos municipales.

Este tipo de condicionantes opina Ramos (ibídem) se refieren a las capacidades de conducción, consenso y articulación con los distintos actores, sin embargo, también hay que considerar como condicionantes internos al escenario político y social del municipio, las relaciones del municipio con los demás actores locales internos y externos; así como los contextos económicos- social y político tanto del municipio, del estado y del país. En cuanto a los condicionantes exógenos Ramos (ibídem) considera aquellos relacionados con el marco jurídico, el federalismo, la descentralización y las relaciones intergubernamentales⁴⁰.

⁴⁰ Este tipo de condicionantes justificó para nosotros incluir el capítulo 3 de esta tesis donde abordamos el papel que juega el municipio dentro del sistema político mexicano y su papel en el sistema federal. Igualmente en el capítulo 2 consideramos pertinente incluir el contexto económico del país durante el período de nuestro estudio -caracterizado por la crisis

En ese contexto como hemos visto a lo largo del apartado anterior y de lo expuesto en este epígrafe la capacidad de gestión alude a una multiplicidad de referentes que ayudan a poder definir dicho concepto. De este modo, entre los referentes que más se mencionan están las capacidades financieras que como ya dijimos son insuficientes para definir la capacidad de gestión.

Los otros referentes que se han mencionado a lo largo de nuestras reflexiones son las capacidades normativas, las capacidades de los gobiernos para prestar servicios. Así como aquellas capacidades técnicas o institucionales reflejadas en la profesionalización de sus recursos humanos, sus capacidades para estructurar una organización que permita el buen funcionamiento operativo de la administración pública y la formulación y evaluación de sus políticas públicas.

Como hemos visto, las organizaciones que logran crear o fortalecer esas capacidades⁴¹ son competentes para tomar decisiones y anticiparse a los cambios de su entorno. De ahí que en esta tesis tengamos como referentes de las facultades de gestión de los gobiernos municipales la soberanía financiera sumada con las competencias reglamentarias, la potestad administrativa y la capacidad de los gobiernos municipales para prestar los servicios públicos a su cargo. El conjunto de todas esas variables es para nosotros la capacidad de gestión de los gobiernos municipales. A su vez cada una de esas variables va a tener para nosotros en este estudio sus propios referentes e indicadores, tal como se muestra a continuación.

económica- que creemos por sus efectos es un factor a tener en cuenta al momento de analizar tanto para la reforma municipal de 1983 como la creación de capacidades municipales. Del mismo modo el capítulo 5 que contextualiza la situación económica, política y social del estado de San Luis Potosí tiene su origen como parte de esos condicionantes endógenos y exógenos.

⁴¹Aquí es importante señalar que hay que hacer una diferenciación entre capacidades y funciones o competencias. Estas últimas –funciones y competencias- en el caso de los municipios mexicanos les fueron otorgadas a los municipios por la vía constitucional, es decir jurídicamente la reforma municipal de 1983 como veremos en el capítulo 2 una de sus virtudes fue definir y establecer competencias y funciones desde el punto de vista jurídico para todos los municipios. En tanto que las capacidades van a depender de la habilidad de cada gobierno para explotar al máximo esas nuevas competencias y con ello tener más capacidad reglamentaria, financiera, institucional y de prestación de servicios.

1.1.2.1 Indicadores de la capacidad financiera.

Para el análisis de la capacidad financiera de los gobiernos municipales son de gran utilidad como referentes generales la investigación tanto de los ingresos totales⁴² como de los egresos totales⁴³ que conforman las finanzas públicas municipales. En ese sentido, Raich (2000) opina que el estudio de las finanzas públicas municipales es de gran relevancia para determinar si las haciendas locales están realizando sus labores financieras con eficiencia⁴⁴.

Asimismo Raich (2000) afirma que la generación de indicadores en el área financiera le permite a los gobiernos locales conocer en qué medida puede desplegar un mayor esfuerzo para lograr un mejor desempeño financiero. De esta manera el propio Raich señala que una situación fiscal favorable para la hacienda municipal consiste en la presencia de una asimetría entre sus ingresos y gastos. Para ello sugiere utilizar indicadores que permitan medir la capacidad financiera de los gobiernos locales a través del análisis de sus ingresos propios comparados con su gasto corriente ya que esto permitirá determinar la proporción del gasto corriente que es cubierta con recursos propios.

Esta misma idea parece retomarla Cabrero (2004:771) en un estudio más reciente cuando señala que el índice de capacidad financiera se refiere al cálculo que existe entre el ingreso directo dividido entre el gasto corriente. Al respecto vale subrayar que en otro estudio realizado anteriormente por el propio Cabrero (1999:62-69) proponía realizar el análisis sobre la gestión financiera municipal

⁴² Los ingresos totales son la suma de los ingresos públicos que los gobiernos municipales contabilizan, según los términos establecidos en las leyes de ingresos y demás disposiciones legales de carácter financiero. En ese sentido, estos incluyen: aquellos ingresos efectivos percibidos por cuenta de terceros, provenientes de empréstitos públicos, transferencias y de cualquier otra categoría de ingresos gubernamentales. Para esta tesis, los ingresos municipales están integrados por impuestos, participaciones federales, contribuciones de mejora, derechos, productos, aprovechamientos, deuda pública, por cuenta de terceros, transferencias, otros ingresos y disponibilidades. Véase, INEGI (2000) Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1995-1998, México, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

⁴³ Los egresos totales de acuerdo al INEGI (2000) son el total de los gastos públicos, en efectivo que contabiliza el gobierno municipal para cubrir todas aquellas erogaciones producto del desempeño de sus funciones públicas según los términos establecidos en los presupuestos de egresos y demás leyes en la materia. En esta tesis, los egresos municipales, están integrados por los gastos administrativos, gastos destinados a las obras públicas y fomento, transferencias, gastos destinados al pago de la deuda pública municipal, gastos por disponibilidades y por cuenta de terceros. Véase, INEGI (2000) Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1995-1998, México, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

⁴⁴ Raich, U. (2000), "Desempeño Financiero Municipal: Algunas propuestas de Evaluación", Hacienda Municipal, México: INDETEC, 20 (70), 84-90.

utilizando un conjunto de 17 indicadores, de los cuales, los primeros 4 son indicadores generales y el resto (13 indicadores) son indicadores específicos para el estudio de la situación financiera tal como se muestra en el cuadro I.1.

Cuadro I. 1. Indicadores financieros para la evaluación de la gestión municipal

INDICADOR	FÓRMULA
1. Tasa anual de crecimiento de ingreso y gasto	$(\text{Cantidad de año } N+1) - (\text{Cantidad del año } N) / (\text{Cantidad del año } N)$
2. Valor real del ingreso y del gasto	$\text{Cantidad a deflactar} / \text{INPC} \times 100$
3. Ingreso per cápita municipal a precios constantes	$\text{Monto total de ingresos propios para el año } N / \text{Total de la población para el año } N$
4. Gasto per cápita municipal a precios constantes	$\text{Monto total de gasto municipal para el año } N / \text{Total de población para el año } N$
5. Balance financiero	$\text{Ingresos totales para el año } N / \text{Gasto total para el año } N$
6. Autonomía financiera	$\text{Total de ingresos propios para el año } N / \text{Total de ingresos para el año } N$
7. Autonomía tributaria	$\text{Total de recursos por impuestos para el año } N / \text{Total de ingresos propios para el año } N$
8. Ingreso per cápita por impuestos	$\text{Monto total de impuestos para el año } N / \text{Total de población para el año } N$
9. Ingreso per cápita por derechos	$\text{Monto total de derechos para el año } N / \text{Total de población para el año } N$
10. Capacidad de inversión a precios constantes	$\text{Total de recursos de inversión para el año } N / \text{Total de gasto para el año } N$
11. Gastos per cápita de inversión	$\text{Monto total de gasto de inversión para el año } N / \text{Total de población para el año } N$
12. Indicador por servicio público prestado	$\text{Total de servicio } X \text{ para el año } N / \text{Total del gasto para el año } N$
13. Gasto corriente	$\text{Total de gasto corriente para el año } N / \text{Total del gasto para el año } N$
14. Saldo de deuda	$\text{Saldo neto de deuda para el año } N / \text{Gasto total para el año } N$
15. Carga de deuda	$\text{Total de recursos destinados para el pago de la deuda para el año } N / \text{Total de gasto para el año } N$
16. Carga de intereses	$\text{Total de recursos destinados para el pago de intereses de la deuda para el año } N / \text{Total de gasto para el año } N$
17. Apalancamiento financiero	$\text{Total de endeudamiento total (deuda, intereses y recargos)} / \text{Total de gasto para el año } N$

Fuente: Cuadro 8 en Cabrero (1999:63)

En este esquema, de acuerdo con Cabrero (1999:62-69) los indicadores generales proporcionan un panorama global del comportamiento financiero de los municipios en tanto que los indicadores específicos permiten el estudio de aspectos más concretos de la estructura financiera municipal. Para Ibarra et al (2002:80) los indicadores anteriores constituyen solo una parte de la gran variedad de indicadores de desempeño financiero existente en la literatura. Esto si se tiene en cuenta que en el estudio realizado por Ibarra et al (2002) estos autores consideraron un total de veintidós indicadores (doce indicadores fiscales⁴⁵ y diez indicadores financieros⁴⁶).

En otro estudio elaborado recientemente por Ibarra Cortes (2010) encontramos que este autor retomó el modelo de Cabrero (1999) para hacer su análisis financiero⁴⁷. De esta manera, en esta tesis hemos retomado el concepto de Cabrero (2004) respecto a la capacidad financiera vista como la relación entre los ingresos directos con los gastos administrativos. Este indicador de forma general representa para nosotros la capacidad financiera de los municipios⁴⁸.

Asimismo, de los indicadores propuestos por Cabrero (1999:63) y expuestos en el cuadro I.1 en esta tesis retomamos 5 de los 17 indicadores para explicar cualitativamente la variable de la capacidad financiera, los cuales son: 1)

⁴⁵ El conjunto de indicadores fiscales que utiliza Ibarra et al (2002) para medir el desempeño fiscal de los gobiernos municipales incluye un total de 12 indicadores, los cuales reflejan el desempeño vinculado a la capacidad fiscal, al esfuerzo fiscal y a la dependencia financiera. Entre ese listado de indicadores se encuentran los siguientes: 1) Capacidad de financiamiento propio; 2) Dependencia de ingresos ajenos; 3) Dependencia de participaciones federales; 4) Esfuerzo por derechos; 5) Esfuerzo por impuestos; 6) Esfuerzo fiscal por impuesto sobre adquisición de inmuebles; 7) Esfuerzo fiscal por impuesto predial; 8) Autonomía tributaria; 9) Ingresos municipales per cápita; 10) Ingresos efectivos ordinarios per cápita; 11) Capacidad Fiscal por Derechos y 12) Capacidad fiscal por impuestos.

⁴⁶ En su estudio Ibarra et al (2000:76-85) al retomar para su análisis el modelo propuesto por Cabrero (1999) y para medir el desempeño financiero de los cien municipios utiliza los siguientes diez indicadores de desempeño financiero: 1) Recursos para inversión; 2) Balance financiero; 3) Costo de operación; 4) Capacidad de operación; 5) Razón de ingresos ordinarios; 6) Gastos administrativos per cápita; 7) Carga del gasto administrativo; 8) Carga de deuda; 9) Capacidad financiera relativa, 10) Capacidad financiera total.

⁴⁷ Véase al respecto, Ibarra Cortes, M.E. (2010). Estrategia de política pública en la gestión financiera en los municipios urbanos de México y su impacto en la gobernabilidad local (1ª. Ed). México, D.F, Universidad Autónoma de San Luis Potosí-Miguel Ángel Porrúa.

⁴⁸ Ibarra et al (2002:85) llama a esto mismo Capacidad Financiera Total, en ese sentido opina que este indicador muestra la capacidad del gobierno municipal para cubrir con recursos propios los egresos relacionados con sus funciones, tanto administrativas como de gobierno. Por su parte, Duff & Phelps de México (1999) se refiere a este indicador como capacidad de financiamiento propio, el cual, corresponde al cociente de los ingresos propios de los municipios y el gasto administrativo. De acuerdo con Duff & Phelps de México (1999) este indicador muestra la capacidad de los gobiernos municipales para financiar su gasto operativo con recursos propios. De este modo se entiende que cuanto mayor sean los ingresos propios en relación con el gasto administrativo eso se traduce en una mayor capacidad financiera de los gobiernos municipales.

Balance Financiero, 2) Autonomía financiera, 3) Autonomía Tributaria, 4) Capacidad de inversión a precios constantes; y, 5) El indicador del gasto corriente.

Siguiendo estas pautas, de acuerdo con Cabrero (1999:65) a través del balance financiero es posible evaluar la capacidad que tienen los gobiernos municipales para enfrentar sus compromisos de gasto y con ello medir si éstos han trabajado en equilibrio, superávit o déficit. En ese mismo sentido, Brown (1993 y 1996) así como Brown et al. (1994) y Honadle y Loyd-Jones (1997) consideran al indicador del balance financiero como una medida global de la operación del gobierno local. De esta manera, dichos autores opinan que entre mayor sea este indicador esto implicará que habrá recursos que puedan ser utilizados para cubrir una escasez temporal de ingresos en un futuro, lo cual puede resultar muy favorable para el gobierno municipal.

De acuerdo con Cabrero (1999:65) la fórmula para obtener el Balance Financiero es:

$$<< \text{Ingresos totales para el año } N / \text{Gasto total para el año } N.>>$$

Por lo que respecta al indicador de la autonomía financiera Cabrero (1999:65) afirma que <<con este indicador se podrá medir el grado de autonomía que tienen los gobiernos municipales con respecto a las fuentes de financiamiento que provienen de recursos de otros niveles de gobierno o del crédito.>>. Por tanto, la autonomía se medirá por el porcentaje que representan los ingresos propios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos) con respecto a los ingresos totales.

De acuerdo con Cabrero (1999:65) la fórmula que para calcular este indicador será:

$$<< \text{Ingresos propios para el año } N / \text{Total de ingresos para el año } N.>>.$$

El indicador de la autonomía tributaria a diferencia del anterior incluye, como señaló Cabrero (1999:66), solo los ingresos derivados de los impuestos, con lo cual se puede identificar el porcentaje de recursos que se obtienen de la

ciudadanía y medir el grado de presencia fiscal del gobierno municipal. La fórmula propuesta para calcularlo será:

$$<< \text{Total de recursos por impuestos para el año N} / \text{Total de ingresos propios para el año N} >>$$

Asimismo indica Cabrero (1999:66-67), que el indicador de la capacidad de inversión a precios constantes nos permite observar el porcentaje del gasto total destinado a la inversión pública municipal en un año específico o en un período determinado. Existe la posibilidad de acuerdo con Cabrero (1999:67) de que este indicador pueda ser desglosado por ejemplo en gasto de inversión en servicios públicos, salud, vivienda, educación, infraestructura para el desarrollo, etc. De manera general la fórmula que propone este autor para calcular este indicador es la siguiente:

$$<< \text{Total del recursos de inversión para el año N} / \text{Total de gasto para el año N} >>$$

A través de estas condiciones se entiende que un gobierno con mayor capacidad financiera dispondrá de un porcentaje mayor a la inversión pública. De ahí la importancia de incluir este indicador al igual que otros dos indicadores propuestos por Ibarra et al. (2002). En efecto, consideramos que los indicadores que miden la dependencia de los ingresos municipales con respecto a las participaciones federales⁴⁹ así como el indicador que valora la capacidad fiscal por derechos tienen utilidad en nuestro estudio.

Sobre este enfoque, Ibarra et al (2002:69) señala que este indicador es importante porque muestra la capacidad de los gobiernos municipales para obtener ingresos por la prestación de los servicios que presta. La incorporación de este indicador a nuestro análisis nos permitirá corroborar hasta donde se cumplió el propósito de la reforma municipal de 1983 por definir un catálogo de servicios para los gobiernos municipales y que de su prestación los gobiernos obtuvieran

⁴⁹ De acuerdo con Ibarra et al (2002:76) << este indicador mide el grado de dependencia de las haciendas municipales en los ingresos por participaciones provenientes del gobierno federal >>. El cálculo propuesto se hace dividiendo el total de los ingresos municipales por concepto de participaciones federal que reciben los municipios entre el total de sus ingresos ordinarios.

ingresos. De esta manera, nuestra intención será aportar evidencia empírica que permita observar el comportamiento de este indicador y con ello ubicar los porcentajes que ese indicador representa para las finanzas públicas municipales.

1.1.2.2 Indicadores de la capacidad reglamentaria.

Los indicadores que consideramos en esta tesis que son un referente para entender y analizar la capacidad reglamentaria de los gobiernos municipales están en función en la existencia de sus reglamentos básicos, es decir, el reglamento interno del Ayuntamiento, el reglamento interno de la administración y el Bando de Policía y Buen Gobierno (Cejudo, 2000 y 2001).

Asimismo consideramos que el análisis de la reglamentación de los servicios públicos es también un excelente referente para valorar la capacidad reglamentaria municipal. La existencia de estos reglamentos y su actualización nos permite dimensionar si un gobierno municipal cuenta o no con capacidad reglamentaria.

De esta manera, como una forma (indicador) para medir la capacidad reglamentaria de los gobiernos municipales incluimos un listado de 9 reglamentos estrechamente vinculados con los servicios que el artículo 115 establece dentro de la competencia municipal. En ese sentido, los reglamentos que buscamos valorar su existencia y actualización por parte de los gobiernos municipales son los siguientes:

1. Reglamento municipal del servicio público de agua potable.
2. Reglamento municipal del servicio público del alumbrado público.
3. Reglamento municipal del servicio público de limpia.
4. Reglamento municipal del servicio público de mercados.
5. Reglamento municipal del servicio público de panteones.
6. Reglamento municipal del servicio público de rastro.
7. Reglamento municipal del servicio público de parques y jardines.

8. Reglamento municipal del servicio público de seguridad pública.

9. Reglamento municipal de servicio público de tránsito.

En su estudio Ibarra et al (2002: 75) incluyen un total de 11 reglamentos para medir el desempeño municipal y calculan un cociente del número de reglamentos en el municipio en relación con el total de reglamentos existentes en los municipios mexicanos⁵⁰.

En efecto, dichos autores (Ibarra et al. 2002) consideran que la existencia de reglamentos relacionados con la prestación de servicios municipales son parte del marco legal para fortalecer el manejo de y obtención de recursos fiscales por parte de los municipios. Nosotros coincidimos con esa idea pero consideramos también que la existencia de estos reglamentos resulta vital para que los gobiernos municipales puedan establecer sus marcos de actuación en la prestación de servicios y al mismo tiempo pueden establecer los derechos y obligaciones de los usuarios (véase en el capítulo 4 las capacidades reglamentaria).

De este modo en esta tesis hemos considerado un total de 12 reglamentos como indicadores para medir la capacidad reglamentaria de los gobiernos municipales. Es decir, incluimos en nuestro estudio los reglamentos básicos municipales, es decir el reglamento interno del ayuntamiento, el reglamento interno de la administración pública municipal y el Bando de Policía y Buen Gobierno. Los cuales en sí mismos desde nuestra perspectiva pueden ser considerados como un indicador de la capacidad reglamentaria de los gobiernos municipales toda vez que su existencia expresa la preocupación de los gobiernos municipales por tener un marco normativo que regule el funcionamiento tanto del gobierno como de su administración.

Asimismo como ya se mencionó en este estudio consideramos pertinente analizar la capacidad reglamentaria de los gobiernos municipales incluyendo la

⁵⁰ Solo para comentar que los otros dos reglamentos que consideran Ibarra et al. (2002) dentro de su modelo son los reglamentos de servicios públicos y concesiones

reglamentación de los servicios públicos⁵¹ con los nueve reglamentos arriba citados⁵². Vale la pena subrayar que como en esta tesis no aplicamos el método cuantitativo, por tanto, no generamos un cociente que permita medir la capacidad reglamentaria tal como lo hace Ibarra et al (2002). No obstante ello, dicho cociente resultaría sencillo construirlo toda vez que tendríamos un total de 12 reglamentos entre los cuales habría que dividir el número de reglamentos que existan en cada municipio.

1.1.2.3 Indicadores de la capacidad para la prestación de los servicios públicos municipales.

Los servicios públicos municipales que los gobiernos municipales en México tienen a su cargo a partir de la reforma municipal de 1983 son aquellos que se establecen en el artículo 115 de la Constitución Federal en su fracción III, los cuales tal como lo veremos a lo largo del contenido de esta tesis son los siguientes: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y los demás que las legislaturas determinen⁵³.

Por tanto, la existencia de cada uno de esos servicios en cada municipio será para nosotros un indicador de la capacidad que tienen los gobiernos municipales para la prestación de estos servicios públicos municipales. Entre mayor sea la cantidad de servicios prestados por un municipio eso reflejara su capacidad de prestación de servicios públicos.

Vale la pena señalar que en la literatura sobre los servicios públicos se puede encontrar algunas obras (Puig, 1998; García del Castillo, 1993) que hablan

⁵¹ En un estudio realizado por Cabrero y Carrera (2000) sobre restricciones institucionales y descentralización y en uno más reciente de Cabrero (2004) sobre las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales encontramos que su preocupación era analizar el marco jurídico estatal en materia fiscal y presupuestal. Para tal efecto, Cabrero elaboró un listado de todas las leyes que conforman ese marco y valoran su existencia. En ese sentido, de acuerdo a estos estudios las siguientes leyes son importantes para valorar el marco normativo en materia fiscal: la ley de hacienda estatal y municipal; las leyes de ingreso y de gasto público; la ley de deuda pública; la ley de coordinación fiscal del estado; la ley de contabilidad y presupuesto; la ley fiscal del estado y la regulación interna de la Secretaría de Finanzas del estado.

⁵² El conjunto de reglamentos de los servicios está vinculado con el número de servicios públicos que el artículo 115 considera responsabilidad de los gobiernos municipales. Si se lee el siguiente epígrafe se observa lo dicho, en ese orden de ideas solo se separa el reglamento de tránsito del reglamento de seguridad.

⁵³ Véase en el capítulo 2 las competencias que le otorga la reforma municipal de 1983 a los municipios en materia de servicios y en el capítulo 4 el epígrafe sobre la capacidad de prestación de servicios.

sobre la calidad de los servicios públicos y por tanto analizan la provisión de los servicios públicos que prestan los gobiernos locales a partir de la calidad del servicio y la satisfacción del cliente que lo recibe. Esa era una alternativa que teníamos para valorar la capacidad de los gobiernos en la prestación de los servicios públicos, sin embargo, consideramos que el tema por si solo da para hacer una tesis. Por tanto, desechamos esa inquietud, no obstante creemos que representa una línea de investigación futura que se puede explorar en un próximo trabajo ya que esta tesis no la incorpora como parte de su contenido.

De ahí que optamos por incorporar a nuestro análisis un par de indicadores más estrechamente vinculados con los servicios públicos que nos permitieran valorar la capacidad de los gobiernos municipales. De este modo, en esta tesis se incorporaron los indicadores de cobertura⁵⁴ de los servicios y las formas de prestación de los servicios.

En este contexto, consideramos que los porcentajes de cobertura de cada uno de los servicios municipales podían ser un buen indicativo para valorar la capacidad de prestación de los servicios públicos que el artículo 115 estableció en la reforma municipal de 1985.

Igualmente para nuestro análisis era importante conocer las formas de prestación que los gobiernos municipales están siguiendo para la prestación de los servicios públicos. De este modo, la existencia de una amplia capacidad de gestión induciría a pensar en identificar como única forma de prestación aquella que hacen los gobiernos municipales de manera directa.

No obstante lo anterior consideramos que quizá la complejidad social y el desarrollo urbano estrechamente vinculado con la concentración o dispersión poblacional pueden ser factores que disminuyan la capacidad⁵⁵ de los gobiernos

⁵⁴ De acuerdo con García del Castillo y Herrera (1994:36) y García del Castillo (1993) <<la cobertura representa el primer indicador primordial para el análisis de la prestación de los servicios públicos>>. Igualmente si se revisa la teoría de los servicios públicos estos parten de principios básicos que tienen que ver con su permanencia, la regularidad, la continuidad y la equidad en su prestación cuestiones desde nuestra perspectiva relacionadas con el indicador de la cobertura.

⁵⁵ En ese sentido, si se revisa el estudio de Dror (1990:104) este señala que la decreciente capacidad gubernamental puede explicarse por cierto número de variables cambiantes e interrelacionadas entre las que menciona las siguientes:<< 1. Las demandas públicas crecientes que exigen mejor desempeño gubernamental. 2. La expectativa pública por gozar de más y mejores actividades del gobierno, sin predisposición a incrementar los recursos gubernamentales. 3. La complejidad creciente de algunas actividades, como la calidad de vida, la energía, el ambiente, la ciencia y la tecnología. 4. Nuevos

municipales para prestar servicios y por ello tengan que recurrir a otras formas de prestación como la concesión o privatización⁵⁶, la participación ciudadana, el acuerdo con los gobiernos estatal o federal o con otros municipios (García del Castillo, 1994) como mecanismos para fortalecer sus capacidades de prestación de servicios.

Resumiendo, la capacidad para prestar servicios estará dada por la capacidad del gobierno municipal para prestar el catálogo de los servicios que el artículo 115 constitucional puso en la arena pública como su responsabilidad a partir de la reforma municipal de 1983. Sumado a este indicador en esta tesis consideramos otros dos indicadores para medir capacidad de los gobiernos municipales en la prestación de los servicios públicos. De este modo, tanto la cobertura que tenga cada servicio dentro y fuera de la cabecera municipal, así como, las formas de prestación que utilicen los gobiernos municipales son los otros indicadores para medir cualitativamente esa variable.

1.1.2.4. Indicadores de la capacidad administrativa.

En este estudio consideramos que las capacidades administrativas de los gobiernos municipales pueden ser valoradas a partir del análisis de sus estructuras orgánicas, lo cual nos permiten ver si los gobiernos municipales cuentan dentro de sus administraciones públicas con aquellas unidades básicas para el buen funcionamiento del gobierno municipal. A ese respecto, encontramos que Cabrero (1999) considera importante al momento de estudiar casos municipales incluir en el análisis interno de las administraciones municipales la estructura funcional de la administración pública municipal, los sistemas de gestión específicos y de ser posible los perfiles (profesional y educativo) de funcionarios municipales.

desarrollos ideológicos que imponen a los gobiernos mayores restricciones, como el acceso a la información, la democracia participativa, más recursos para la atención a los derechos individuales y la autonomía sub-estatal; 5. Cambios en la naturaleza de los problemas atendidos y en los entornos en los que éstos operan, caracterizados por una creciente incertidumbre y complejidad. >>. En suma, Dror (1990:104) opina que los gobiernos están experimentando cada días más los efectos de una sobrecarga cuantitativa y cualitativa de servicios. Véase Dror, Yehezkel (1990) enfrentando el futuro, FCE, México.

⁵⁶ En la obra de Blanca Olías puede verse la experiencia de los gobiernos locales frente al proceso de privatizaciones como una nueva forma de gestión indirecta. (Olías, Blanca, 2001: 76-84).

De esta manera, nuestros indicadores en esta tesis para valorar la capacidad administrativa de los gobiernos municipales serán los siguientes:

- Existencia de unidades administrativas que se encarguen de los servicios públicos,
- Existencia de unidades planeación, control y evaluación,
- Existencia de unidades encargadas de la administración general dentro de la administración pública municipal,
- Existencia de unidades encargadas de la gestión financiera.
- Los perfiles profesionales y educativos de los funcionarios municipales.

Como ya se mencionaba en un estudio más reciente sobre las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales Cabrero (2004:757) consideraba como factores determinantes el análisis de las estructuras organizativas y el perfil profesional de los funcionarios. En ese orden de ideas Cabrero (2004:757) opina que en el proceso de atender nuevas competencias los gobiernos municipales tienen que crear nuevos diseños organizacionales, redimensionar sus departamentos, adoptar sistemas de planeación y control así como incorporar nuevas tecnologías. En caso de no hacerlo dichos gobiernos no fortalecen sus capacidades y corren el riesgo de incurrir en problemas de ineficiencias de operación.

La propuesta del CLAD (1996) también plantea la capacidad de gestión a partir de la existencia de una estructura administrativa sólida que se haga cargo de los servicios y contar con personal profesional. El estudio de Moreno (2007:131) por su parte también propone analizar el efecto del establecimiento de sistemas administrativos profesionales, meritocráticos e impersonales, para con ello medir la creación de capacidades institucionales. Asimismo sugiere que la modernización de burocracias locales enfrenta mayor oposición en contextos donde las maquinarias político-electorales ejercen clientelismo con mayor fuerza.

1.2 Los Aspectos Metodológicos.

Como ya se comentaba en la introducción de este capítulo el propósito que buscamos en esta segunda parte es describir los aspectos metodológicos sobre los cuales se edificó este estudio. Para ello, en un primer apartado expondremos los objetivos, las preguntas de investigación y las razones que justifican esta tesis. En una segunda parte, explicamos algunas cuestiones metodológicas desde las cuales partimos, es decir el método –comparado- que utilizamos para nuestro análisis y las estrategias para seleccionar nuestros casos, describimos las variables de nuestro estudio así como el espacio temporal y de lugar de nuestro estudio. Finalmente en un tercer apartado planteamos la hipótesis, las limitaciones y las fuentes utilizadas.

1.2.1. Objetivos, preguntas de investigación y justificación del estudio.

Parece una coincidencia aceptada que en toda investigación se debe describir: el qué y el porqué del trabajo que se pretende iniciar, así como, las respuestas qué se pretende encontrar con el mismo (Al respecto, Cfr. Hernández Sampieri, et al, 2000:9—17; Baena Guillermina, 2000:16—17; Rojas Soriano, 2001). En pocas palabras, lo que se trata con ello es establecer el rumbo que seguirá el estudio y los resultados que de éste se esperan obtener⁵⁷.

Por tanto, en las siguientes líneas describimos los objetivos que pretende alcanzar nuestra investigación, las preguntas que guían este estudio y las razones que dan sentido al mismo.

1.2.1.1 Objetivos.

El objetivo general que persigue esta investigación es estudiar y conocer hasta qué punto los cambios de la reforma municipal de 1983 permitió crear y fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos municipales en México.

⁵⁷ En ese sentido, Anduiza Perea, et al. (1999:10) sostiene que << el investigador está obligado a justificar por qué el tema que ha elegido merece ser estudiado, y qué implicaciones se podrán derivar de las conclusiones de su estudio. >>

Aunque es preciso señalar, que no es objetivo de esta investigación el hacer un estudio jurídico o histórico del municipio. Igualmente tampoco es nuestra pretensión el formular un conjunto de propuestas de reforma municipal o hacer un manual de gestión municipal ya que esto llevaría a este trabajo por otros derroteros e invalidaría el objeto de la misma.

No obstante lo anterior, es conveniente comentar que tanto el tema jurídico como el histórico no están ausentes en este estudio ya que los abordamos en algunos casos apartados ya sea para contextualizar o soportar algunas de nuestras reflexiones, sin embargo, esta tesis no se concentra ni se agota en esos temas ya que nuestro énfasis es analizar la reforma municipal de 1983 y sus repercusiones en la capacidad de gestión de los gobiernos municipales en México. De ahí, que otros objetivos específicos que pretendemos alcanzar con este estudio son los siguientes.

- Describir el proceso que la reforma municipal ha seguido en México para tratar de explicar los efectos que los cambios de la reforma municipal de 1983 tuvieron en la capacidad de gestión de los gobiernos municipales en México y en el conjunto de los seis casos estudiados.
- Indagar qué factores determinan la capacidad de gestión de los gobiernos municipales para generar un modelo que nos ayude a explicar la capacidad de gestión de los gobiernos municipales en México.
- Conocer el papel del municipio dentro del sistema político mexicano para entender su encuadramiento y su relación con las otras instituciones del sistema político así como sus competencias dentro del sistema federal.
- Analizar los sistemas electorales municipales y el sistema de partidos que nos permita conocer cómo se integran los gobiernos municipales y quien gobierna en los municipios en México y en los seis casos analizados.
- Aportar evidencia empírica que nos permita corroborar hasta qué punto los gobiernos municipales en México tienen capacidades financieras, administrativas, reglamentarias y de prestación de servicios públicos. De

este modo tener elementos para poder aceptar o rechazar nuestra hipótesis.

- Explicar qué factores de índole política, económica y social han fomentado y limitado los alcances de la reforma municipal de 1983 así como el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales.
- Analizar qué influencia tuvo la reforma del impuesto predial en las finanzas municipales y en la capacidad financiera y administrativa de los gobiernos municipales.
- Determinar el impacto que tienen las participaciones federales dentro de la estructura financiera de los municipios así como en la capacidad de gestión de los gobiernos municipales.
- Analizar cuál es la capacidad de prestación de servicios públicos y la capacidad reglamentaria de los gobiernos municipales a partir de la reforma municipal de 1983.

Por último, aunque no por ello menos importante, un objetivo específico de esta tesis es poder contribuir en el estudio y el debate del tema municipal en México. Por ello, con nuestra investigación pretendemos hacer una doble aportación: en primer lugar, ofrecer una visión actualizada del funcionamiento del municipio en México y en segundo lugar, aportar evidencia empírica y un marco bibliográfico que sirvan de base para nuevos estudios.

1.2.1.2. Preguntas de investigación.

Otro de los elementos que ayudan a plantear un problema de investigación son las preguntas. Al respecto, Hernández Sampieri, et al. (1999:11) sostiene que además de definir los objetivos concretos que se persiguen en una tesis resulta conveniente plantear a través de una o varias preguntas el problema que se estudiara.

En ese orden de ideas, la pregunta central que guía nuestras discusiones y reflexiones a lo largo de este estudio es aquella inquietud por llegar a determinar

en qué medida la reforma municipal de 1983 permitió crear y fortalecer capacidad de gestión en los gobiernos municipales en México. En este sentido, el cuestionamiento que nos hicimos desde un principio fue indagar si los cambios impulsados por la reforma municipal de 1983 habían permitido crear y fortalecido la capacidad de gestión de los gobiernos municipales en México.

Para poder encontrar respuestas a esa pregunta, una de nuestras primeras inquietudes nos llevó a hacer una descripción general de la situación que vivían antes y después de la reforma los municipios. Asimismo buscamos describir la capacidad de gestión que hoy en día tienen los municipios en México. Posteriormente, nuestro interés se centró en analizar y explicar de manera más específica los efectos que la reforma municipal tuvo en la capacidad de gestión de seis municipios del estado de San Luis Potosí⁵⁸.

Todo esto nos permitió y ayudó en las tareas de recolección de los datos, las cuales tenían como propósito recoger el mayor número de evidencias empíricas para corroborar o rechazar nuestra hipótesis y además poder realizar inferencias⁵⁹ sobre el resto de los municipios del régimen municipal mexicano. Para ello, nos dimos a la tarea de estudiar el período comprendido entre 1983 hasta el año 2000.

No obstante lo anterior, en el desarrollo de nuestra investigación fueron surgiendo otras preguntas y dudas a las cuales fuimos dándoles respuesta según nos los permitieron las evidencias empíricas⁶⁰ encontradas. Así por ejemplo al momento de construir el marco teórico una primera inquietud que teníamos respecto al tema de la capacidad de gestión tenía que ver con su propia conceptualización, es decir que entendía y como definía la literatura dicho

⁵⁸ Los seis municipios estudiados son: Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad de Graciano Sánchez. Los criterios seguidos para seleccionar estas unidades de análisis son expuestos en este mismo capítulo en el epígrafe 1.2.2.3.

⁵⁹ En ese orden de ideas, Anduiza et al. (1999:8) sostiene que un propósito de las investigaciones empíricas dentro de la ciencia política es el tratar de inferir generalidades a partir de la observación sistemática de una parte de la realidad. Aquí vale la pena aclarar que esta investigación se puede encuadrar como una investigación politológica si se tiene en cuenta los propios argumentos de Anduiza et al (1999:5) respecto a la amplitud de los temas que abarca las investigaciones dentro de esa disciplina.

⁶⁰ Las evidencias empíricas según apunta Sampieri, et. al (1999:36) apoyándose en Reynold (1971:80) se refieren a los datos de la realidad que nos permiten apoyar o dar testimonio de una o varias afirmaciones. (...).

concepto, igualmente nos preocupaba saber si existían indicadores para medir la capacidad.

Al momento de analizar la reforma municipal de 1983 ciertamente nos surgieron otras interrogantes, ya que no se podía comprender como una reforma aislada sino que esta era parte de un proceso histórico e institucional. Por ello consideramos que era necesario estudiar el diseño institucional y conocer más sobre el proceso de reforma municipal en México y con esto lograr un doble propósito, en primer lugar estudiar las funciones y competencias jurídicas que tenían los gobiernos municipales hasta 1983 y cuales funciones y competencias les fueron dadas con la reforma municipal. Esto mismo -en segundo lugar- nos permitió dar y ofrecer respuestas a un conjunto de interrogantes en esta tesis⁶¹.

Asimismo por nuestro poco conocimiento sobre el tema municipal y como una forma de poder cumplir con nuestros objetivos de investigación resultaba importante conocer el funcionamiento del gobierno y la administración pública municipal. Esas interrogantes nos llevaron a estudiar el funcionamiento de los sistemas electorales para conocer las formas y procedimientos de elección de los gobiernos municipales, así como el estudio del marco jurídico municipal para conocer el funcionamiento de los ayuntamientos y la forma de organización de la administración pública municipal, las formas de acceso de los funcionarios públicos así como los procesos de decisión, planificación y evaluación en el ámbito municipal.

Esto mismo nos permitió conocer el marco jurídico que regula el funcionamiento de los gobiernos y la administración pública municipal, lo cual fue importante para los propósitos que nos habíamos planteado. Sin embargo como la reforma municipal de 1983 había otorgado a los municipios competencias

⁶¹ Por ejemplo algunas de las interrogantes que nos surgieron en ese sentido y a las cuales teníamos que respondernos estaban vinculadas por conocer cuál había sido la tendencia de las reformas municipales en México, como había sido el proceso de implementación de la reforma municipal de 1983 tanto a nivel nacional como en San Luis Potosí. Igualmente nuestro poco conocimiento sobre el tema nos llevaba a preguntarnos como había sido la evolución del régimen municipal, cuantos municipios había en el país, conocer los requisitos para crear un municipio, las formas de elección de las autoridades municipales, como eran las elecciones municipales, como funcionaban los sistemas electorales y de partidos en los municipios.

reglamentarias era necesario conocer el tipo de reglamentos y la capacidad reglamentarias de los gobiernos municipales.

Igualmente fue una necesidad responder a las interrogantes respecto a las capacidades financieras y de prestación de los servicios públicos que tienen los gobiernos municipales toda vez que la reforma municipal de 1983 definió un catálogo de servicios de competencia municipal y las fuentes de ingresos municipales. De ahí que algunas de nuestras inquietudes fuera indagar de manera específica sobre los servicios públicos municipales, cuales formas de prestación son las más utilizadas por los gobiernos municipales y cuál es la cobertura de cada uno de esos servicios en los municipios.

Cuando analizamos las capacidades financieras surgieron interrogantes vinculadas con ese mismo tema. Por ejemplo nos interesaba conocer cuáles son los recursos financieros que disponen los gobiernos municipales a partir de la reforma municipal de 1983 así como el impacto de las participaciones federales, del cobro del impuesto predial y de los servicios públicos en los ingresos municipales. Todo ello con el propósito de respondernos hasta qué punto la reforma permitió a los gobiernos municipales tener una mayor capacidad financiera y cual es en realidad la capacidad financiera de los gobiernos municipales.

Por último, un par de preguntas que también nos surgieron durante el desarrollo de nuestro estudio eran responder si el grado de desarrollo socio económico de un municipio determina su capacidad de gestión e igualmente nos preguntamos si existían algunas diferencias entre los municipios urbanos y los municipios rurales de San Luis Potosí con respecto a su capacidad de gestión. De ahí nuestra decisión de estudiar los seis municipios para poder encontrar respuestas a esas interrogantes. Veamos a continuación la justificación.

1.2.1.3. Justificación.

Para justificar el tema que se aborda es un común que el investigador eche mano a una serie de razones que van desde aquellas de orden personal

hasta las de índole teórico. Aunque resulta común que se quiera restar valor a las primeras otorgándole uno mayor a las segundas. Sin embargo, creemos que ambas razones ayudan a exponer los motivos por los que resulta conveniente emprender un trabajo de investigación como el que hoy presentamos. De esta manera, en las siguientes líneas damos cuenta de las motivaciones que nos llevaron a realizar el presente estudio.

En ese orden de ideas, vale la pena señalar que hablar del municipio en México es referirnos a la institución jurídico — política más antigua del país. La importancia del municipio es tal que el propio diseño institucional surgido de la revolución mexicana le otorgó un lugar dentro del sistema político mexicano al reglamentar su existencia y funcionamiento en el artículo 115 de la Constitución Federal⁶².

Esto mismo, ha sido reconocido por algunos estudiosos del tema (Carpizo, 1985:35; Merino, 1996:346; Ziccardi, 1996:18) quienes además de dimensionar el papel histórico del municipio dentro de las instituciones del estado también han subrayado la debilidad política y administrativa en la que han vivido los gobiernos municipales tanto en el siglo XIX como en buena parte del siglo XX.

En efecto, la ideas de la libertad y autonomía municipal que surgen a partir de 1917 parecen haber quedado vacías al momento en que el Congreso Constituyente decidió no otorgarle tanto la autonomía económica como definir con claridad el ámbito competencial de los municipios —véase el epígrafe, 2.1.6—. De ahí, que a lo largo de casi siete décadas los gobiernos municipales se hayan vuelto económicamente muy dependientes tanto del gobierno federal como del estatal al mismo tiempo que su capacidad para prestar servicios eran prácticamente nulas⁶³.

A ese respecto, Daniel Ramos Torres (1994:86) al hacer un recuento de las características de los municipios en México sostiene la idea que la tendencia

⁶² Al respecto puede verse en el capítulo 2 los epígrafes 2.1.5 y 2.16 y la primera parte del capítulo 3.

⁶³ En ese sentido, de acuerdo con Moreno Collado (1978: 80) en el México de los años setenta ya se había vuelto común hablar de la penuria y el atraso en que subsistían la mayoría de los municipios mexicanos así como del grado de dependencia política de los municipios con los centros de decisión en especial de su dependencia económica con el gobierno central y de su incapacidad para subsistir por sí mismos y proveer los servicios públicos a sus habitantes.

generalizada de los municipios mexicanos ha sido su debilidad financiera, institucional y administrativa. Por su parte, Carlos Sales Gutiérrez explica que esta debilidad se debía en gran parte a su insuficiencia financiera, así como a su debilidad organizativa y administrativa tanto para cubrir los servicios públicos básicos como para tener una mayor injerencia en las tareas del desarrollo nacional⁶⁴.

Aunado a lo anterior, parece una idea aceptada que el centralismo político y administrativo que caracterizó el sistema administrativo y político en México — durante ese mismo período— parece haber ampliado esa dependencia económica del municipio respecto a los otros niveles de gobierno —véase el epígrafe 2.2.3.2 y 3.2.—. De igual manera, de acuerdo con Reynaldo Robles (2000:141) se tiende a culpar al centralismo de haber disminuido a su mínima expresión el papel de la institución municipal

Siguiendo con ese hilo explicativo podemos resumir que para 1982 el municipio desde el punto de vista institucional había sido relegado a un segundo plano y su autonomía solo parece haber quedado plasmada en el papel y en los discursos políticos, algo muy parecido a la tradición francesa del gobierno local⁶⁵.

Sumado a lo anterior vale la pena señalar que hasta entonces la representación política del régimen municipal se encontraba prácticamente monopolizada por un solo partido⁶⁶ y por tanto el acceso de la oposición al gobierno municipal había sido prácticamente nulo — véase el capítulo 3— al mismo tiempo que parece haberse dado una especie de nacionalización⁶⁷ de la política municipal, de ahí, su poca trascendencia más allá de las fronteras locales.

⁶⁴ Véase, Sales Gutiérrez, Carlos, <<Políticas de Financiamiento Municipal>>, en Revista de Estudios Municipales no. 15, CNEM, México, 1987, p.58.

⁶⁵ Con relación a eso Quim Brugué y Ricard Goma (1998:15y16) nos explican que dentro de esa tradición, los ayuntamientos al interior de las instituciones del Estado son tratados como menores de edad sin capacidad para incidir en las condiciones de su comunidad. Asimismo, sostienen que si bien es cierto que el Estado otorga reconocimiento constitucional a los municipios y esto mismo propicia que éste no pueda ir contra de ellos ni eliminarlos, es decir, el Estado no puede atentar contra la autonomía municipal pero, en todo caso, lo que sí puede es convertir esa autonomía en <<autonomía para nada>>. Algo muy similar a lo acontecido en México en torno al régimen municipal.

⁶⁶ Véase los epígrafes 3.4. y 3.4.1.1.2 y 3.4.2. Así como el cuadro III.5.

⁶⁷ Sobre las premisas de la tesis de la nacionalización véase Quim Brugué y Ricard Goma (1998:17—19)

Al respecto, Jorge Alonso (1985:349) ejemplifica muy bien esa situación al señalar que cuando existía algún descontento en el ámbito municipal propiciado por diferencias en los resultados electorales se requería que <<la sangre llegue al río para que pase a la tinta de los periódicos regionales y nacionales>> para que ahí encuentre una solución. En tanto esto no suceda, esas diferencias son resueltas la mayoría de las veces a través de las componendas políticas dentro de los límites geográficos del propio municipio.

De esta manera, se entiende la poca trascendencia que tenía la política municipal en la esfera política nacional, de ahí que pueda decirse que ésta siempre apareció supeditada a los grandes temas de la política nacional.

En ese contexto, puede dimensionarse la importancia⁶⁸ que la reforma municipal de 1983 tiene para el fortalecimiento del régimen municipal mexicano toda vez que la misma buscó —entre otras cosas⁶⁹— solventar los problemas de indefinición financiera y competencial que padecían los gobiernos municipales. A ese respecto, Benito Nacif (1996:74) señala que la reforma municipal de 1983 se convirtió en el primer intento sistemático de parte del gobierno federal para potenciar la capacidad de gestión de las autoridades locales.

En tanto que desde la óptica política la reforma tendría dos propósitos fundamentales, por un lado, buscó fortalecer la autonomía política del municipio al haber regulado la disolución de los ayuntamientos y por otro lado, las reformas al sistema electoral municipal trataron de otorgar reconocimiento y viabilidad a las minorías políticas en la representación política municipal⁷⁰.

De esta manera, a partir de entonces los gobiernos municipales tienen una mayor claridad en cuanto a su régimen competencial —servicios públicos a su cargo— así como de las fuentes financieras que componen su hacienda y sobre las cuales tienen competencias tributarias. Todo esto, vino a marcar una diferencia entre el antes y el después de la reforma ya que la misma estableció fronteras entre el trabajo gubernamental de cada ámbito de gobierno terminando así con las

⁶⁸ Una visión sobre la importancia de la reforma municipal puede verse en el epígrafe 2.2.3.3.1 del capítulo 2.

⁶⁹ Para una descripción sobre el contenido de la reforma municipal de 1983, véase el epígrafe 2.2.3.3

⁷⁰ Al respecto puede verse en el capítulo 3 el epígrafe 3.3.1

condiciones que imperaban hasta antes de la reforma municipal – véase el capítulo 2 y la primera parte del capítulo 3-. También a partir de entonces, el mapa político del régimen municipal ha sido testigo fiel del cambio en la distribución del poder político no solo del régimen municipal sino también de las otras esferas del poder político en México⁷¹.

En ese mismo orden de ideas, pudiéramos decir que la reforma municipal de 1983 va a tener dos efectos adicionales sobre la institución municipal. En primer lugar, parece rescatarse la importancia que el municipio había perdido en el espacio político debido al centralismo político y administrativo⁷². En segundo lugar, encontramos que el municipio se convirtió a partir de entonces en objeto de interés y estudio por parte de académicos, analistas y políticos.

En efecto, parece una opinión compartida entre García del Castillo (1999:8) y Rodríguez Victoria (1999: 13 a 16) señalar que a partir de la reforma municipal de 1983 el estudio del municipio empieza a tener importancia entre los investigadores ya que hasta entonces esa tarea estaba prácticamente

⁷¹ En efecto, un análisis de la distribución del poder político municipal nos permite observar como el escenario municipal se ha transformado entre 1980 y el año 2000. De ese modo, parece explicarse el hecho que el poder municipal haya pasado del monopolio político de un solo partido a un poder mucho más compartido. De este modo, hoy en día la oposición gobierna un buen número de municipios logrando con ello que la alternancia política haya sentado sus bases reales al haber vencido todas las adversidades que supuso el régimen autoritario establecido desde finales la década de los años veinte —véase en el capítulo 3 el epígrafe 3.4—

⁷² El centralismo fue tan fuerte que los ciudadanos para poder obtener alguna respuesta sobre algún trámite tenían que recurrir al gobierno federal toda vez que, los gobiernos municipales y estatales se encontraban imposibilitados para dar ese tipo de respuestas. En ese sentido, la Asociación Nacional de Investigadores del Municipio (ANIMUN) al definir su posición frente a la situación del Municipio en los años ochenta reconoció que el proceso centralizador llegó a hacer del viaje a la ciudad de México la única forma de resolver trámites, solicitar permisos, registrar títulos, obtener créditos. Por ello, la reforma municipal implicaba una forma de revertir – una a una- todas esas inercias para fortalecer y otorgar capacidades de decisión a los gobiernos municipales. Véase INAP, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, numero 31—32, julio—diciembre de 1988, pp. 145—150.

Lo anterior, ubicaba a los gobiernos municipales en desventaja toda vez que dentro de ese esquema administrativo centralizado el Gobierno Federal era quien resolvía todo debido a ese presidencialismo exacerbado que se generó a lo largo de varias décadas. Sin embargo, en la década de los años ochenta los propios problemas nacionales —la crisis económica y los problemas de la deuda— distraerían la atención del Gobierno Federal para dar respuesta a las demandas locales. Por tanto, con la reforma municipal se buscó fortalecer la posición del municipio - si se quiere pensar— desde una visión muy del modelo anglosajón. En ese sentido, se quiso aumentar la eficacia prestacional de un Estado - que en ese momento ya no podía hacer todo- delegando funciones (en este caso reconociendo) pero no cediendo poder a los gobiernos municipales. Sin embargo, creemos que la ubicación espacial de los gobiernos locales y su capacidad para ir resolviendo los pequeños problemas que se presentan dentro de sus fronteras parecen haber sido los factores que potenciaron el papel político de algunos de los municipios en México y el resurgimiento del localismo en la década de los noventa tal como lo plantea Quim Brugue y Ricard Goma (1998:17).

Por ello, no resulta extraño que los resultados de encuestas recientes sobre Cultura Política como la Encuesta Nacional Ciudadanos y Cultura de la Democracia (IFE, 1999) y la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (SEGOB, 2001) parecen dimensionar el papel de las autoridades locales, así ante la pregunta ¿Cuál de estas personas cree usted que representa más sus intereses en política? Los resultados ubican al presidente municipal en un segundo sitio por encima incluso de los gobernadores, diputados y los partidos políticos toda vez que los ciudadanos señalaron con un 34% al presidente de la república, 16% al presidente municipal, 14% en el gobernador, 13% en los diputados y solo un 13% en los partidos políticos (Merino, 2003:226)

abandonada y por tanto, poco se sabía, de la administración pública municipal y sus procesos, así como del funcionamiento en general del municipio⁷³.

No obstante ese interés por estudiar el municipio, al revisar alguna literatura nos encontramos que todavía en 1988 se seguía hablando de la necesidad y escasez de estudios municipales⁷⁴. Quizá por ello, de acuerdo con Rodríguez Victoria (1999:13) *el estudio del municipio mexicano se pondría de moda hasta principios de la década de los noventa* —el subrayado y las negritas son nuestros— y para finales de ese decenio ya se vislumbraba un interés más creciente en el estudio de los gobiernos estatales.

Como puede verse, el estudio del municipio en México es un fenómeno reciente aunque no un tema nuevo. Por tanto, es muy probable que hasta aquí nos estemos formulando por lo menos las siguientes tres preguntas: en primer lugar, ¿Qué razones explican la ausencia de estudios municipales, antes y después, de la reforma municipal de 1983?; en segundo lugar, ¿Cuáles han sido los temas más explorados y estudiados del tema municipal a partir de la década de los noventa?; y por último, ¿Qué aportaciones se pretende hacer en este estudio?

En ese sentido, entre las respuestas que nos permiten contestar la primera pregunta podemos señalar al menos tres razones que parecen explicar la ausencia de estudios municipales. Una primera razón, como ya mencionábamos el interés de los académicos era el estudio de las instituciones del gobierno federal y no el municipio. La falta de información⁷⁵ municipal aparece como una segunda razón de peso que limitaba la investigación municipal (García del Castillo, 1999:8; Merino, 1992:111; Cabrero, 1996: 35 y 69). Por último, la insuficiencia financiera y

⁷³ Al respecto, la propia Victoria Rodríguez (ibídem) sostiene que la atención de los investigadores —antes de la reforma— se había centrado y concentrado al estudio de las instituciones políticas del gobierno central y en el caso de los gobiernos estatales y municipales las pocas investigaciones eran sobre los partidos políticos y los procesos electorales no sobre la forma de gobierno. De ahí, que desde su punto de vista *la investigación del gobierno municipal partió prácticamente de cero* —las cursivas y el subrayado son nuestros—. Cuestión que parece corroborarse con la opinión que en 1978 hacia Regina Jiménez (1978:7) cuando señalaba que hasta entonces no se habían producido muchas investigaciones en materia municipal, con lo cual, seguía faltando información precisa sobre el funcionamiento de los municipios.

⁷⁴ En ese sentido, Jacinto Faya Viesca (1988:7) en la presentación del número 31 y 32 de la Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal dedicada exclusivamente a <<Estudios Municipales>> advertía que no obstante la visión municipalista que existía en México en esa década había una escasez de estudios sobre el municipio.

⁷⁵ Al respecto, García del Castillo (ibídem) reconoce que si bien es cierto que a partir de la reforma los estudios sobre los gobiernos municipales cobran auge, sin embargo, advierte que la falta de información empírica presentaba serias ineficiencias, existiendo por ello falta de continuidad en los datos.

el divorcio existente entre las universidades y los municipios⁷⁶ eran unos de los razonamientos que se discutían y que solían retomarse para explicar el desinterés por el estudio municipal (Pérez García, 1988:111—119).

En cuanto a la segunda pregunta, se puede decir de acuerdo con lo expresado por Mejía Lira (1994:5 y 9) que la relevancia de los estudios municipales es tan amplia que requiere de diversas líneas de trabajo e investigación. De esta manera, el mismo autor sostiene que las investigaciones que se han elaborado sobre el municipio son muy heterogéneas, por ello, no resulta raro encontrar estudios con diversos cuerpos teóricos y constataciones empíricas de muy diverso orden. Sin embargo, la mayoría de los estudios son meramente documentales y los trabajos de campo suelen ser más escasos.

En ese orden de ideas, Mejía Lira (1994:10) señalaba con claridad que si en ese momento -1994- se hacía una exploración de la bibliografía sobre el tema municipal en México podíamos llegar a constatar la existencia de un gran número de trabajos que hacían referencia a la evolución histórica del municipio, otros más, sobre el federalismo y un buen puñado de estudios tenían como objetivo central hacer análisis jurídico sobre la naturaleza y las facultades del municipio. En tanto, que los estudios sobre la economía municipal no parecían ser muy frecuentes pero había un buen número, en cambio, el autor echaba de menos aquellos estudios administrativos de tipo empírico⁷⁷.

Sin embargo, vale la pena señalar que en los últimos años la elaboración de estudios administrativos y de otro tipo se ha incrementado sustancialmente al menos por dos razones. En primer lugar, gracias al financiamiento que para tal efecto han dispuesto algunas organizaciones privadas y multinacionales como el Banco Mundial y la Fundación Ford (Rodríguez Victoria, 1999:14-15).

⁷⁶ Estas ideas fueron vertidas en el Foro << El Estado Actual y Perspectivas de la Investigación sobre el Municipio >>, Celebrado los días 21,22 y 23 de Agosto de 1985 en Valle de Bravo, Estado de México. Cuya organización corrió a cargo del Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México y la Universidad Autónoma del Estado de México.

⁷⁷ A ese respecto, el propio Mejía Lira (ibídem) señala que la mayor referencia de los estudios administrativos se refieren a propuestas pre—definidas de municipios tipo. Las cuales, parecen ser discutibles ya que no obstante que sirven de orientación a los presidentes municipales, su utilidad es mínima toda vez que en cada municipio existen factores —desde históricos, territoriales, económicos y culturales— que limitan el establecimiento de las estructuras que se recomiendan.

En segundo lugar, además del tema financiero un factor adicional que ha incidido a favor de una mayor investigación municipal ha sido el interés creciente de algunas instituciones académicas importantes como el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), INAP, BANOBRAS, INDETEC, el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (IISUNAM).

De este modo, parece entenderse que si en la década de los años ochenta el financiamiento inhibió la investigación municipal para la década de los noventa de acuerdo con Rodríguez Victoria (ibídem) gracias a los apoyos económicos y un mayor interés por parte de algunos investigadores e instituciones académicas fue posible estudiar una mayor variedad de temas del gobierno municipal, entre los que se encuentran los siguientes:

El papel del municipio en el proceso de descentralización (Rodríguez, Victoria, 1999); los municipios en México (García del Castillo, 2009); los procesos de participación ciudadana en el ámbito municipal (Ziccardi, 1996; Garza Villarreal, 1998; Mejía Lira, 1994); las relaciones políticas del municipio con los otros niveles de gobierno (Victoria Rodríguez y Ward, 1991 y 1992; Ziccardi, 1995; Merino, 1992 y 1994); las innovaciones en la administración financiera (Cabrero, 1996); las finanzas intergubernamentales y el federalismo fiscal (Aguilar Villanueva, 1996; Arrellano Cadena, 1996; Ibarra Salazar, et al., 1999; Cabrero y Orihuela Isela, 2000); ¿Qué constituye un buen gobierno municipal y cuáles prácticas pueden aprenderse? (Ziccardi, 1995; Cabrero, 1995, 1995 y 2002); la modernización de la administración pública municipal (Guillén López, 1996); Los servicios públicos municipales (Mejía Lira, 1994; García del Castillo, 1992; García del Castillo y Hernández Torres, 1994; Hernández Torres y Herrera Macías, 1993), la regulación de los servicios públicos municipales (Cejudo, 2001).

En ese mismo sentido, encontramos que más recientemente el estudio municipal se ha orientado medir el desempeño del gobierno municipal (Ibarra Salazar, et al., 2002; Pineda Nicolás y Rodríguez Camou, 2007) así como al estudio de las políticas públicas municipales (Cabrero, 2003). Igualmente parece haber un interés por estudiar la participación ciudadana y las políticas sociales en

el ámbito local (Ziccardi, 2004; Guillen López y Ziccardi, 2010) así como las innovaciones de los gobiernos municipales (Guillen López y Ziccardi, 2004; Cabrero y Ady P., 2008) y la gestión profesional en los gobiernos municipales (Merino, 2006).

Ciertamente podemos decir que las obras de derecho municipal son más abundantes (Quintana Roldan, 2001; Huerta Rendón, 1985; Adame García, 2009; Valencia Carmona, 2003; Fernández Ruiz, 2003) lo cual ha contribuido al conocimiento municipal al igual que la obra publicada por el Fondo de Cultura Económica titulada para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos (Merino, 2007), así como, la obra que conjuntamente publicó editorial Miguel Ángel Porrúa y la Fundación Ortega José Gasset, Gobiernos Locales en México: Hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo (Ramos García, 2007).

En ese contexto también encontramos que la editorial Trillas entre sus publicaciones cuenta con guía municipal titulada: Como administrar un Municipio (Chávez, 2005) y que en el año 2001 se conformó en México la Red de Investigadores en Gobiernos Locales en México A.C. (IGLOM A.C.)⁷⁸ que entre sus propósitos está el fomentar la investigación municipal a través de varias líneas cuyo objeto de estudio son los gobiernos municipales⁷⁹.

Como puede observarse, el municipio en México ha sido estudiado enfocándolo desde diferentes perspectivas de análisis⁸⁰. Por tanto, una idea que quizá surgiría a partir de lo anterior cuestionaría cualquier intento de estudiar al

⁷⁸ Todo lo relativo a la IGLOM A.C puede consultarse en www.iglom.iteso.mx

⁷⁹ Entre esas líneas de investigación se encuentran las siguientes: Federalismo y relaciones intergubernamentales a cargo de Tonatiuh Guillen López y Blanca Acedo; Administración Pública Municipal coordinada por Rodolfo García del Castillo; Hacienda y finanzas públicas la coordina Enrique Cabrero; Reforma del gobierno municipal a cargo de Miguel Bazdresch Parada; Desarrollo económico local bajo la dirección de Jesús Arroyo en tanto que Carlos Rodríguez coordina la línea de investigación de Municipios indígenas y diversidad municipal. En ese sentido vale la pena mencionar que anualmente IGLOM A.C organiza foros con distinta temática, por ejemplo en 2011 el tema central fue "Enfrentar la crisis y construir alternativas desde el gobierno local" y fue celebrado en la ciudad de Aguascalientes del 14 al 16 de noviembre. Se puede consultar en www.iglom.iteso.mx

⁸⁰ Al respecto, Pineda Nicolás (1996:390 a 392) al analizar la agenda de investigación sobre el municipio sostiene que el tema municipal ha sido bastante abordado desde la perspectiva de la descentralización del gobierno central y el facultamiento de la sociedad civil en la planificación y desarrollo de la comunidad. Por ello, subraya que ya es hora de enfocar y estudiar más directamente las habilidades y el potencial del gobierno municipal, toda vez que el conocimiento que esto aportaría tendría dos efectos, por un lado, permitirá evitar la visión idealizada y romántica del papel y las posibilidades del municipio y por otro lado, a no abrumarlo con exigencias, responsabilidades y expectativas sobre su capacidad.

Asimismo señala que una línea de investigación pudiera ser la misma descentralización pero desde una perspectiva de abajo hacia arriba cuyo punto de partida sea el propio municipio y no las necesidades y perspectivas del gobierno central.

municipio, teniendo como argumentos centrales algo parecido a lo siguientes cuestionamientos: ¿Para qué estudiar al municipio, si otros lo han hecho ya?, o bien, ¿Qué más se puede escribir o decir sobre el municipio en México que no se haya dicho ya?

Tales cuestionamientos sin duda que buscarían invalidar nuestra intención por emprender este estudio. Sin embargo consideramos siempre que el municipio en México como objeto de estudio puede llevarnos por distintos caminos y diferentes delimitaciones siendo por tanto una infinita veta de estudio por la propia dinámica permanente y constante de la vida municipal y por ende de sus gobiernos y administraciones públicas.

En ese sentido, coincidimos totalmente con García del Castillo (1999:16) cuando afirma que en el tema de los gobiernos municipales resulta muy complicado escribir puntos finales. Por tanto, compartimos la idea de que la discusión del tema municipal siempre quedara abierta toda vez que su transformación constante obliga al investigador a actualizar los datos y por tanto a seguir explorando nuevas líneas de investigación.

A ese mismo respecto, Pineda Nicolás (1996:392) afirma que <<sobre el gobierno municipal hay mucho que investigar y estudiar⁸¹ >>. Por su parte, Rodríguez Victoria (1999:286) señala que pese al incremento de la investigación y del estudio académico del municipio su conocimiento sigue siendo escaso para

⁸¹ Al respecto, Pineda Nicolás (Ibíd.) nos presenta un listado de por lo menos tres temas -que en su opinión- deben ser estudiados a la hora de estudiar el gobierno municipal. En primer lugar, sostiene que es importante analizar los procesos de toma de decisiones en el ámbito municipal para conocer un poco más sobre el funcionamiento de los consejos municipales y la función del alcalde en la toma de decisiones. Con lo cual, se buscaría dar respuesta a preguntas tales como: ¿Qué poder de decisión tiene el consejo municipal (y el municipio) frente a los otros poderes?; ¿A quién representan los concejales y cómo lo hacen?; ¿Cuáles son los poderes efectivos de los consejos municipales, su composición y sus posibilidades de reforma?; y, ¿Cómo puede y debe mejorarse la función de los concejales?

Un segundo tema que propone estudiar es el relativo al análisis de los recursos humanos de los municipios. Esto con el objeto de tener un mayor conocimiento sobre las habilidades y el potencial de los recursos humanos de los gobiernos municipales. A ese respecto, las preguntas centrales que propone son: ¿Cuáles son las habilidades de administración en este ámbito?; ¿Cómo pueden aumentarse los recursos humanos municipales?; y, ¿Qué sistemas de capacitación, de incentivos, de salarios y de administración funcionarían mejor?

Por último— aunque no por ello menos importante— coincide Pineda Nicolás y Rehren (1992) en la relevancia que tiene el estudio del Sistema Político Municipal, con el objeto de conocer más sobre los sistemas de representación, la participación y el facultamiento en el plano local.

En este sentido, dicho sea de paso que todos estos temas forman parte de nuestras indagaciones y por tanto, nosotros adoptamos algunos de estos temas en el contenido de nuestro estudio.

sostener y desarrollar una teoría normativa. Tomando en cuenta todo esto, nuestros propósitos parecen quedar justificados.

Por otra parte, es preciso subrayar que muchos de los estudios municipales ya citados se han enfocado a analizar en su mayoría a los municipios urbanos olvidando con ello, el análisis de los municipios rurales los cuales en México son más de la mitad de los 2400 municipios (Rodríguez, Victoria 1999:286; Moreno Plata, 2001:28).

En ese sentido, coincidimos con Garza Villarreal (1998:9) cuando asevera que el análisis de los ayuntamientos en México constituye un tema de investigación prioritario y por tanto, éste debe incluir desde aquellos que gobiernan en las grandes metrópolis del país hasta los de las localidades rurales diseminadas por todo el territorio nacional.

Igualmente, entre algunos autores parece existir una opinión compartida respecto a que un considerable número de trabajos de investigación han tratado de explicar la realidad municipal partiendo de análisis plagados de supuestos generales y observaciones un tanto en cuanto parciales (García del Castillo, 1999:110; Mejía Lira, 1994:10). De ahí, la necesidad de encauzar nuestro estudio desde una perspectiva mucho más integral para evitar esos problemas.

Por ello, a lo largo de esta tesis abordamos temas de la realidad municipal tales como el papel y funcionamiento del municipio en el sistema político mexicano; las capacidades financiera, reglamentaria, administrativa y de prestación de servicios que tienen los municipios en México. Igualmente también buscamos estudiar el perfil de los funcionarios municipales así como el proceso que sigue la toma de decisiones en el ámbito municipal y el papel que tienen en este proceso tanto el presidente municipal como el ayuntamiento.

Si bien es cierto que algunos de esos temas ya han sido abordados con anterioridad, por ello en nuestro estudio una aportación que tratamos de hacer con

esta tesis es la actualización tanto de estos temas como de sus datos estadísticos. Esto, si se tiene en cuenta el período que abarca el estudio⁸².

No obstante lo anterior, el punto central de esta tesis es estudiar y explicar de qué modo y hasta qué punto los cambios de la reforma municipal de 1983 permitieron crear y fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos municipales en México. Para ello, partimos de la idea reiteradamente expuesta de algunos analistas (Cabrero, 1996; Ziccardi, 1996; Merino, 1992) que señalan que hasta 1982 el municipio había perdido sus capacidades y su papel protagónico en el desarrollo del espacio local.

De este modo, asumimos la idea de que la reforma municipal de 1983 representó un hito importante para el régimen municipal mexicano por el alcance de su contenido. En ese sentido, esta tesis pretende contribuir a dicho análisis. Para ello, en primer lugar, estudiamos y describimos el proceso de las reformas municipales en México haciendo énfasis en la reforma de 1983 y su impacto en la capacidad de gestión de los municipios. En ese orden de ideas, tratamos de explicar qué factores potenciaron o en su caso frenaron los cambios que se impulsaban.

En segundo lugar, esta tesis trata de estudiar el régimen municipal en su conjunto. Así, a lo largo de nuestro estudio describimos y explicamos hasta donde nos fue posible, como funcionan —antes y después de la reforma— los municipios en México. Aunque de manera específica centramos nuestro estudio en seis municipios —incluyendo un municipio metropolitano, un municipio urbano medio, dos municipios urbanos pequeños y dos municipios semi-rurales— del

⁸² La razón que explica la delimitación temporal de este período de estudio (1983-2000) está motivada por los mismos tiempos de la reforma municipal. Desde su aprobación en febrero de 1983, su puesta en marcha en 1984 y el período de maduración de los cambios.

Otra de las razones que explica el estudio de ese período es que durante este lapso de tiempo se perciben cambios políticos en el sistema político en su conjunto. De este modo, las elecciones en México y en el ámbito municipal dejaron de ser no competitivas a elecciones competitivas, por su parte, el sistema de partidos parece fortalecerse al haber pasado de un sistema de partidos hegemónico a un sistema más competitivo (véase el epígrafe 3.4 hasta el 3.4.2). Esto si se toma en cuenta, el triunfo de los partidos de oposición en los gobiernos municipales, estatales, y su posicionamiento en la esfera de los poderes federales. En tanto que también se observa que el presidencialismo — característica importante del sistema de gobierno en México— empieza a mostrar durante las dos últimas décadas del siglo XX signos de debilitamiento (Valadéz, 1998:364-364; Hernández, 1994:48-50)...

estado de San Luis Potosí para explicar cómo impactó la reforma en la capacidad de gestión de cada uno de ellos.

Finalmente, en esta tesis nos dimos a la tarea de estudiar una institución que normalmente no es estudiada suficientemente en los estudios de sistemas políticos, nos referimos al municipio como ente político. En ese sentido, nuestro interés por estudiar esta institución tuvo un doble propósito ya que además de analizar el funcionamiento interno de los gobiernos municipales y de sus administraciones también nos enfocamos a indagar cuál es su papel dentro del sistema político. Todo ello, con el objeto de conocer más sobre el ejercicio del poder municipal y la relación de esta institución con las otras esferas del poder en México.

Por tanto, esto mismo nos permitió ofrecer en esta tesis una visión actualizada y actual sobre quien gobierna en los municipios mexicanos. En ese sentido, a lo largo del tercer capítulo se presenta un análisis sobre la repartición del poder en el régimen municipal mexicano que permite identificar los efectos políticos que la reforma de 1983 tuvo en los sistemas políticos municipales. De esta manera, queremos aportar evidencias empíricas que permitan conocer el funcionamiento del gobierno municipal así como del sistema electoral y de partidos de los municipios en México y corroborar hasta qué punto en el espacio político municipal se incubó la alternancia política en México. .

Siguiendo estos lineamientos, en el epígrafe siguiente comentamos las cuestiones metodológicas que ayudaron a edificar este estudio y lograr los objetivos planteados en el mismo.

1.2.2. Cuestiones metodológicas.

Aquí partimos de la idea de que la realidad municipal en México es un objeto caudaloso de estudio que invita a la reflexión y formulación de argumentaciones para explicarla. Asimismo tenemos claro que no es posible estudiar toda la realidad municipal sino solo una parte de ella (Anduiza et al., 1999). Quizá por ello, consideramos que en la práctica el investigador social en la

disección de esa realidad municipal y en la labor del diseño de investigación se enfrenta a los problemas consustanciales de las ciencias sociales, es decir, la disputa por la metodología empleada y la generalización de los resultados obtenidos⁸³.

En este punto, de acuerdo con Pineda Nicolás (1996:392) el método y la técnica empleados predominantemente para enfocar el gobierno local en América Latina ha sido a través del estudio de casos. Sin embargo, el propio Pineda Nicolás (ibídem) opina que esa metodología se presta mucho a juicios subjetivos por lo que se hace los siguientes cuestionamientos ¿Son factibles y deseables otros tipos de investigación empírica y cuantitativa?, ¿Qué clase de investigación cualitativa es aplicable al análisis de los gobiernos locales? y ¿Cuál es el mejor método de evaluación de los municipios?

A ese respecto, García del Castillo (1999:110) subraya que en México se han realizado un número considerable de estudios municipales muchos de los cuales sólo buscan dar cuenta de la complejidad local a través de generalizaciones con base en unos cuantos casos que tratan de describir una serie de comportamientos agregados. Así para García Castillo (ibídem) la realidad de los municipios mexicanos se conceptualiza aún más desde un marco de análisis plagado de supuestos y generalizaciones de uso común derivadas de observaciones parciales.

De ahí que para la elaboración de la presente tesis resultó importante tomar en cuenta los comentarios anteriormente expuestos así como las ideas de Landman (2001:55 y 113) respecto a la orientación que pueden tomar los estudios comparados de un solo país y sus limitaciones⁸⁴. En ese sentido, como ya lo

⁸³ De acuerdo con Dogan Matei y Pahre Robert (1993) es un hecho común que en las ciencias exactas los científicos tengan un mayor interés por discutir sus descubrimientos que las cuestiones metodológicas. En cambio, en las Ciencias Sociales parece existir una discusión permanente -entre los investigadores- por la metodología más que los resultados obtenidos de cada investigación. En ese mismo orden de ideas Jordi Caïs (1999:11,23 y 24) señala que los fenómenos sociales son complejos y difíciles de explicar toda vez que son resultado de múltiples causas. De ahí que en la mayoría de los casos el uso del método experimental en las Ciencias Sociales sea sólo un ideal metodológico ya que es imposible su aplicación toda vez que es difícil plantear cuestiones que puedan ser medidas utilizando métodos experimentales. Por su parte Meny y Thoening (1992:226) opinan en ese mismo sentido y señalan que las controversias sobre los resultados en las investigaciones politológicas de tipo monográfico siempre desembocan en disputas metodológicas.

⁸⁴ En ese orden de ideas Landman (2011:113) afirma que <<Por estudio de un solo país entiendo primordialmente cualquier estudio en el que un solo país constituye la unidad básica de análisis, pero que también puede ser desglosado en unidades más pequeñas en el espacio y en el tiempo examinando las variaciones subnacionales, como los estados en los

mencionamos la presente investigación se avoca al estudio de la reforma municipal y su influencia en la capacidad de gestión de los gobiernos municipales en México durante el periodo 1983-2000 apoyándonos para ello en una perspectiva comparada.

De este modo, nuestro análisis lo centramos en seis municipios del Estado de San Luis Potosí en los cuales se podrá hacer observable el comportamiento de las variables explicativas de la capacidad de gestión, es decir, la capacidad financiera; la capacidad para la prestación de servicios; la capacidad reglamentaria y la capacidad administrativa con que cuentan esos municipios.

Para ello decidimos auxiliarnos del método comparado⁸⁵ como una herramienta que nos ayudará a contrastar nuestra hipótesis y aquellas proposiciones y reflexiones que iban surgiendo en el desarrollo de nuestra investigación. Asimismo, nos fue de gran ayuda para visualizar a partir de los hallazgos el papel y la capacidad de gestión de los gobiernos municipales en la realidad política mexicana.

De esta manera en las próximas páginas daremos cuenta de las ventajas y desventajas de utilizar el método comparado en estudios como el que hoy se presenta y que son parte de la ciencia política⁸⁶. Aunque como veremos el estudio de caso al igual que el estudio de un número limitado de casos son categorías que utiliza el método comparado (Mackie y Marsh, 1995:184; Duverger, 1992; Jordi

países federales u otro tipo de unidades administrativas en sistemas centralizados o unitarios, así como cualquier otra unidad de análisis apropiada, como el individuo.>>. De esta manera, nuestro estudio en efecto es un estudio de este tipo y hemos desagregado nuestro análisis a los seis municipios.

En ese mismo sentido, Landman reconoce que si bien es cierto que los estudios de un solo país tienen muchas limitaciones, sin embargo, también reconoce la utilidad que estos han tenido en la ciencia política. Así, afirma que los estudios de un solo país <<pueden proporcionar descripciones contextuales, generar hipótesis, confirmar y descartar teorías, así como enriquecer nuestra comprensión de países atípicos identificados a través de las comparaciones>> (Landman, 2011:55).

⁸⁵ De acuerdo con Rose (1991:439) y Mackie y Marsh (1995:181) El método comparativo supone presentar <<algún tipo de datos empíricos con la intención de comparar sistemática y explícitamente fenómenos políticos>>. Por su parte Sartori (1999:34) opina que las ciencias del hombre se valen de cuatro técnicas de verificación, las cuales siguiendo un orden de fuerza de control decreciente son las siguientes: 1) el método experimental; 2) el método estadístico; 3) el método comparativo y 4) el método histórico.

⁸⁶ En ese orden de ideas Anduiza et al (1999:5) señala que <<la esfera de lo político es amplia, e igualmente extenso el número de temas de interés sobre los que puede versar una investigación politológica>>. Más adelante la misma Anduiza et al (1999:119) señala que el método comparado es el más utilizado frecuentemente en la política comparada, la cual -nos recuerda es una subdisciplina de la ciencia política. Igual opinión sostienen Mackie y Marsh (1995:181y182) quienes sostienen que la comparación es muy frecuente en la ciencia política y por tanto mencionan la principal razón que justifica el uso de la investigación comparativa se refleja en la misma naturaleza de la investigación en ciencias sociales toda vez que casi nunca es posible utilizar el método experimental, otra de las razones es que este método permite producir, comprobar y posteriormente reformular teorías -y los conceptos e hipótesis con ellas relacionados- acerca de la relación entre fenómenos políticos.

Caïs, 1997) para analizar la realidad y representan una propuesta metodológica. En ese orden de ideas, esta tesis está basada en una estrategia de estudiar un número limitado de casos, seis municipios del Estado de San Luis Potosí⁸⁷ con un enfoque cualitativo⁸⁸.

1.2.2.1. El método comparado.

De acuerdo con Jordi Caïs (1997) y Anduiza et al (1999:119.) el método comparado no es un técnica de investigación sino un método con una lógica específica que pretende descubrir relaciones empíricas entre variables con una voluntad de producir conocimientos generalizables. Lo cual para los propósitos de este estudio es de gran utilidad si tenemos en cuenta que buscamos encontrar relaciones causales entre la variable independiente de la reforma municipal de 1983 respecto a sus efectos en la capacidad de gestión de los gobiernos municipales en México a partir del estudio comparado en los seis municipios de San Luis Potosí y con ello tratar de producir algunas conclusiones que puedan ser generalizables para el resto de los municipios⁸⁹.

En ese mismo orden de ideas es necesario subrayar que no es el propósito de esta tesis hacer una disertación⁹⁰ sobre el método comparado y por tanto profundizar sobre dicho tema toda vez que al respecto existe una vasta bibliografía⁹¹ especializada que de manera profusa explica dicho método.

⁸⁷ Los datos y referencias del Estado de San Luis Potosí están contenidos en el capítulo 5 de esta tesis.

⁸⁸ Jordi Caïs (1997:36 y 37) rescata el debate existente entre utilizar el método cuantitativo y cualitativo. Sin embargo, señala que más allá de ello la tradición cualitativa ha tendido a ser dominante ya que los investigadores cualitativos analizan los casos de forma global, es decir, comparan casos entre ellos. En contraste los cuantitativos analizan los casos en términos de variables. Como puede observarse el análisis de casos y el análisis de variables suelen aparecer siempre como dicotomías: Cualitativo versus Cuantitativo de ahí que el método comparativo y el método estadístico aparezcan como los más importantes para aplicar esas dos estrategias comparativas.

⁸⁹ De acuerdo con Jordi Caïs (1997:34) en un estudio comparativo, un número pequeño de casos puede conducir a generalizaciones empíricas. Por su parte Landman (2011) señala que en los estudios de un solo país es posible aumentar el número de análisis comparativo entre dichas unidades. De este modo, el autor sostiene que "El poder explicativo del estudio de un solo país puede mejorarse mediante estrategias que aumentan el número de observaciones. Estas estrategias se basan en el supuesto general de que aumentar la variación de cualquier fenómeno observable mejora la capacidad de extraer inferencias y proporcionar explicaciones más sistemáticas (...)... En efecto, comparar cualquier fenómeno entre más unidades permite un contraste más sistemático de una hipótesis sobre la relación existente entre dos o más variables." (Landman, 2011:119 y 120).

⁹⁰ Como bien señala Ernest House (1994:20) <<Las ciencias sociales tienden a concebirse más como una actividad metodológica que intelectual y por tanto, es posible que en muchas ocasiones se dejan a un lado cuestiones de contenido y valor para enfatizar más los aspectos metodológicos. >>

⁹¹ En ese sentido se puede consultar por ejemplo el trabajo de Caïs Jordi (1997), Metodología del análisis comparativo, Madrid: CIS. Asimismo es de gran utilidad el estudio de Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino (Comp.) (1999): La

De esta manera encontramos que algunos autores (Jordi Caïs, 1997; Schmitter, 1991; Mackie y Marsh, 1995) coinciden en señalar que la perspectiva comparada nos permite identificar, analizar e interpretar las similitudes y diferencias entre los objetos de estudio sujetos a comparación. Sin embargo, para que esta condición tenga viabilidad y cumpla con su cometido el requisito es que los objetos que se comparan deben guardar cierta analogía entre ellos, lo cual es una condición necesaria a esta regla, lo contrario dificultaría la realización de dicha comparación (Duverger, 1992: 412).

Desde el punto de vista de Makie y Marsh (1995:187) los dos tipos de enfoque son útiles y la decisión de cual utilizar dependerá en gran medida de los problemas que aborde la investigación. Incluso de acuerdo con Collier (1993:112) es posible combinar los dos enfoques. Aunque se puede afirmar que el comparatismo sólo es funcional si se evitan situaciones totalmente diferentes o similares.

En nuestro estudio tomamos en cuenta esta regla al momento de seleccionar los seis municipios, esto con un doble propósito, en primer lugar evitar esos problemas metodológicos que limitan la comparación de los objetos y complican la labor del investigador. En segundo lugar, buscamos lograr una mayor validez tanto interna como externa en nuestra investigación que nos permitiera encontrar generalizaciones para el resto de los municipios del estado y del país⁹².

De este modo, como lo comentaremos más adelante tratamos de encontrar ciertas similitudes y diferencias entre los seis municipios. Para tal efecto recurrir a las tipologías⁹³ municipal nos fue de gran ayuda para poder identificar

comparación en las ciencias sociales, Alianza Editorial-Ciencias Sociales, Madrid. En tanto que para la comparación en administración pública se recomienda la obra de Heady, Ferrel (2000), Administración pública una perspectiva comparada, México, FCE – CNCPAP. Para hacer política comparada, Badie, Bertrand y Guy Hermet (eds.) (1993). Política Comparada, México, Fondo de Cultura Económica. Así como, Landman, Todd (2011), Política Comparada, una introducción a su objeto y métodos de investigación, Madrid, Alianza Editorial.

⁹² En esta idea coincidimos con Landman (2011) cuando señala que los estudios que abarcan un solo país son estudios más intensivos (toda vez que su nivel de abstracción es más bajo) aunque suelen ser también menos extensivos al circunscribirse al análisis a un solo país.

⁹³ De acuerdo con Raúl Martínez Almazán (1998:241) por tipología municipal podemos entender <<un agrupamiento de elementos derivado de información estadística básica, confiable y actualizada para un análisis del municipio en México>>. También señala que cuando hablamos de tipología municipal nos referimos a <<una clasificación de elementos básicos, sociales, económicos, administrativos, culturales que permiten establecer un marco de referencia en el diseño de políticas y programas municipales>>. La tipología se integra por información cuyos datos están ordenados y sobre todo actualizados

ciertas diferencias entre esos municipios a partir de la variable de población⁹⁴. De esta manera en esta tesis estudiamos un municipio metropolitano -San Luis Potosí capital-; un municipio urbano medio – Soledad de Graciano Sánchez-; dos municipios urbanos pequeños – Matehuala y Rioverde- y dos municipios semi-rurales: Santa Catarina y Santo Domingo.

Las similitudes –analogías- que guardan en común los municipios estudiados es que todos por razones geográficas y de orden jurídico político son parte del estado de San Luis Potosí. Aunque la principal similitud es que todos pertenecen al mismo género⁹⁵, es decir, nuestro estudio compara seis municipios que aunque consustancialmente heterogéneos pero al final todos tienen un elemento de similitud, son entidades municipales. Por tanto, pueden ser sometidas a comparación para encontrar las similitudes y diferencias que se presentan en el contexto del análisis de casos y hacer valoraciones respecto de la capacidad de gestión con que cuentan esos municipios.

En otro estudio Sartori (1999:29-50) retoma estos problemas propios de la perspectiva comparada dando respuesta a tres preguntas fundamentales ¿Por qué comparar? ¿Qué es comparable? y ¿Cómo Comparar?. En su respuesta a la segunda pregunta Sartori (1999:40) enfatiza la importancia que en la comparación tiene la clasificación de los objetos a comparar. De ahí que recomiende que para tener éxito en el análisis comparado debe haberse hecho antes una buena clasificación de los objetos considerando sus características. Si dejamos de atender esta recomendación señala Sartori (ibídem) podemos incurrir en el error de crear muchos perros gatos⁹⁶, perros-pezu, perros-gatos-tigres o monstruos de tres cabezas. Si esto sucede, entonces menos vamos a ser capaces de generalizar o verificar sobre cualquier cosa.

para el momento de que se trate. No sirven para pronosticar el futuro, solo es útil para conocer la realidad imperante en su presente.

⁹⁴ En ese orden de ideas pudimos diferenciar los municipios en cinco categorías: municipios metropolitanos (más de 500 mil habitantes), municipios urbanos medios (población entre 100 y 500 mil habitantes), municipios urbanos pequeños (entre 15 mil y 100 mil habitantes), municipios semi-rurales (entre 2500 y 15 mil habitantes) y municipios rurales con población menor a 2500 habitantes Cabrero (2004:765). Existen otras taxonomías que siguen otros criterios las cuales pueden verse en CEDEMUN (2000), Ziccardi (2000), Merino (1992:117) así como la Gaceta Mexicana de Administración pública Estatal y Municipal los números 42—43—44, p.63.

⁹⁵ De acuerdo con Sartori (1992:262) el elemento de similitud que legitima la comparación es la identidad de clase.

⁹⁶ En ese orden de ideas Sartori (1999: 37) sostiene que el perro gato nace de cuatro fuentes que se refuerzan una con otra: 1. el parroquialismo, 2. el clasificar incorrectamente, 3. el gradualismo y 4 el alargamiento de conceptos.

En ese sentido, Badie et al. (1993:8) nos recuerdan que el método comparado <<tiene como principal beneficio desarmar las certidumbres construidas por otros, con el fin de precisar, afirmar, corregir o enmendar los paradigmas, y con el tiempo, definir la frontera que separe los dominios de lo universal y de lo particular>>.

Hasta aquí resulta claro que el método comparado tiene ventajas o virtudes⁹⁷ como las que se han señalado. Sin embargo, es importante subrayar que la mayoría de los autores (Jordi Caïs, 1997: 34-35; Mackie y Marsh, 1995; Ives Meny y Jean—Claude Thoenig, 1992: 228-235) señalan también algunos problemas que el investigador enfrenta cuando diseña una investigación aplicando este método⁹⁸. Entre los problemas más recurrentes está el relacionado con el número de casos a estudiar (un caso o un número limitado de casos) así como el número de variables a incluir en el diseño de la investigación.

Estos problemas hay que tenerlos en cuenta al momento de diseñar la investigación toda vez que los mismos generan efectos en los resultados y generalizaciones que se obtengan. De este modo, si el investigador decide tomar un solo caso debe tener en cuenta que sus conclusiones desde una perspectiva inductiva pueden ser cuestionadas, otra disyuntiva es la decisión de incluir demasiados casos y pocas variables o pocos casos y muchas variables.

En efecto, Alcántara (1993) sostenía que a la hora de investigar en política el sistema más utilizado es el método comparado toda vez que su base se encuentra en la comparación de las formas en que las distintas sociedades se enfrentan a diferentes problemas. Sin embargo, también advierte que el método comparado se encuentra con algunos problemas como el hecho de contar con un

⁹⁷ Por ejemplo Ives Meny y Jean—Claude Thoenig, (1992: 229) mencionan dos atractivos que tiene el método comparado, el primero que <<contribuye a corregir la visión incompleta (o desviada por juicios implícitos de valor) que la ciencia política o la ciencia administrativa comparadas tradicionales pueden dar de los sistemas políticos>>. Una segunda virtud del análisis comparativo es el contribuir en el campo político social a realizar observaciones casi experimentales.

⁹⁸ A ese mismo respecto Ives Meny y Jean—Claude Thoenig, (1992:228-235) sostienen que al menos se pueden señalar seis tipos de dificultades que el investigador debe sortear cuando aplica el método comparado, aunque aclaran que la lista no es exhaustiva sino solamente enunciativa. Entre las que podemos señalar las siguientes 1. La ausencia de datos homogéneos (sobre todo en el terreno estadístico). 2. El valor de los datos — a veces, la fiabilidad de los datos puede ser sospechosa por varias razones—.Muchas veces se parte de aproximaciones ante la imposibilidad de disponer de datos exactos. Este problema no es solo de los países sub—desarrollados sino también de los países desarrollados. 3. La agregación y desagregación de los datos. 4. La abundancia de variables que deben tomarse en consideración constituye una dificultad adicional, no obstante que es al mismo tiempo uno de los atractivos del análisis.

número insuficiente de casos analizados y con innumerables variables. En este caso el propio Alcántara (ibídem) propone que la solución más común que se da es la de aumentar el número de casos a estudiar y reducir en grado considerable las variables comparables.

Ante esta disfuncionalidad del método comparado Altamirano Santiago (2001) resume -retomando a algunos autores importantes como Lijphart, Rose, Collier, Wright *et al*, Mackie y Marsh- una serie de puntos válidos para paliar esta debilidad del método comparado en espacios donde se aglutinan muchas variables, la cuales hay que tomar en cuenta. En ese sentido, señala entre otras las técnicas siguientes: a) fijar análisis sobre variables puntuales; b) reducir el espacio de análisis; c) combinar una o dos variables que expresen similitud; d) incrementar el número de casos como sea posible, con la condición de que estos sean un número moderado; e) hacer comparaciones sistemáticas de un número limitado de casos; f) elegir casos en función y naturaleza de la investigación; g) buscar casos similares; y h) tomar un número de casos que sean idénticos, salvo en el factor que se desea analizar.

1.2.2.2. Estrategias del método comparado.

En ese sentido, Jordi Caïs (1997:8 y12) opina que el análisis comparativo no es una metodología en el sentido estricto de la palabra sino que este funciona más bien como un marco metodológico. Por tanto, opina que existe una lógica comparativa de análisis y que respetando las limitaciones que impone esta lógica se pueden utilizar técnicas o estrategias de análisis diferentes. Aunque en todo caso el uso de un tipo de metodología u otro depende de la naturaleza de la realidad social y de la manera más efectiva de entender esa realidad. De ahí que cualquier técnica que tenga como propósito explicar variaciones puede entenderse como un método comparativo.

En ese sentido, el propio Jordi Caïs (1997:23; 60-61) reconoce que el método comparado cuenta con dos estrategias de las cuales el investigador dispone para realizar estudios comparativos: El estudio de casos y el estudio de

variables. Vale la pena subrayar que ambas estrategias permiten el control de las hipótesis y la diferencia entre ambas estrategias va a estar dada por las técnicas que utilizan para desarrollar el diseño de investigación y el método a utilizar para validar sus hipótesis.

La estrategia del estudio de casos permite al investigador trabajar con un número pequeño de casos y un número determinado de variables con el propósito de compararlos entre sí a partir de las técnicas de observación de las similitudes y las diferencias. Su aplicación permite descubrir relaciones entre las variables y al mismo tiempo establecer generalizaciones empíricas. En ese orden de ideas de acuerdo con Jordi Caïs (1997:23-24 y 30) el método comparativo es el método que utiliza la estrategia del estudio de casos para realizar las observaciones de los casos a diferencia de la estrategia de variables cuya técnica utiliza variables y el método estadístico para comprobar las relaciones de las variables a partir de la manipulación estadística.

En ese sentido, para los fines de esta tesis de las dos estrategias descritas la que mejor se adaptó a los propósitos de nuestra investigación fue la estrategia del estudio de casos toda vez que nuestro interés es analizar y comparar los seis municipios utilizando las cuatro variables explicativas de la capacidad de gestión. Ciertamente de acuerdo con Altamirano Santiago (2001) el estudio de casos tiene la ventaja de hacer un análisis extensivo de los casos sujetos a observación, siempre y cuando el número de ellos sea reducido. El propio Altamirano Santiago (2001) afirma que “el número será menor en la medida que estén controladas las hipótesis y facilite la formulación de conceptos”. Lo cual siempre fue nuestra intención.

1.2.2.3. Criterio de la selección de los casos analizados y una explicación de los casos.

Como ya hemos señalado la aplicación del método comparado suele enfrentar al investigador a resolver uno de los problemas consustanciales a este método, es decir tomar la decisión sobre cuántos casos analizar y como

seleccionar una muestra de esos casos que permitan validar el diseño de la investigación⁹⁹. Esta tesis no estuvo ajena a resolver dichos problemas.

En efecto nos enfrentamos a múltiples disyuntivas al momento de tomar la decisión respecto al número de municipios que debíamos incluir en nuestro estudio. De este modo podíamos optar por estudiar los más de 2400 municipios de México o bien los 58 municipios del Estado de San Luis Potosí¹⁰⁰ ambos diseños de investigación por cuestiones prácticas y aunadas a una evaluación de tiempo y recursos nos llevaron a tomar la decisión de desechar cualquiera de esos proyectos¹⁰¹.

Otra opción que teníamos era incluir en nuestro diseño de investigación el estudio de un solo municipio, con lo cual también podíamos hacer implícitamente comparaciones con el resto de los municipios. Esta idea si bien resultaba una tarea más sencilla, sin embargo, consideramos que nos enfrentaríamos a los problemas de validez externa propios del estudio de un solo caso.

Al final optamos por estudiar un número limitado de esos 58 municipios que fueran representativos del total de municipios del estado de San Luis Potosí y del país. Esta decisión nos condujo al problema de la selección de los casos a analizar. De esta manera, teníamos que encontrar y aplicar algún criterio que nos permitiera seleccionar una muestra de esos 58 municipios que cumpliera con dos requisitos, en primer lugar que dicha muestra fuera representativa y segundo lugar

⁹⁹ Al respecto Morlino (1999: 19) señala que la decisión en torno a cuántos y cuáles casos deseamos incluir en la investigación tiene que ver con determinar la dimensión horizontal de la comparación, es decir, el espacio. Lo cual da lugar a pasos y decisiones ulteriores. En ese sentido, Morlino (ibídem) opina que con la excepción del condicionamiento ocasionado por la elección del problema, éstas son las decisiones más importantes y frecuentemente más difíciles para el investigador. En ese mismo orden de ideas Makie y Marsh (1995:188) opinan que los investigadores deberán tener cuidado al decidir cuántos casos van a analizar y llegar a un equilibrio entre el detalle y capacidad de generalización. También deben de combinar en la medida de lo posible diferentes tipos de investigación comparativa.

¹⁰⁰ En ese orden de ideas asumimos la idea que en la práctica una investigación científica difícilmente puede abarcar la observación de toda realidad. Por tanto, como bien señala Anduiza et al (1999:6) <<el conocimiento científico debe basarse, para establecer sus conclusiones, en la observación de una parte (la mayoría de las veces pequeña) de la realidad. A partir de esa parte que puede observarse, se intentan inferir descripciones y/o explicaciones que son válidas más allá de lo que se ha observado directamente. >>

¹⁰¹ No obstante ello, al final el diseño y contenido de la tesis nos llevó a incluir en nuestro análisis tanto la realidad de los municipios de México y del estado de San Luis Potosí - capítulo 3, 4 y 5- como capítulos de contexto. Con ello consideramos que las evidencias empíricas que aportamos en esos capítulos pueden ser también un referente útil para la comparación y en nuestro caso nos fueron de gran utilidad para contrastar nuestra hipótesis.

que el número de municipios nos fuese tan amplio para evitar los problemas metodológicos¹⁰² en cuanto a su manejo y validez interna y externa.

Esto mismo consustancialmente nos llevó a enfrentar otro problema respecto al criterio a utilizar para seleccionar la muestra. De este modo podíamos optar por seleccionar la muestra de manera aleatoria o bien aplicar un criterio discrecional con el riesgo de contaminar el diseño de la investigación.

A ese respecto al momento de revisar la literatura encontramos que de acuerdo con Anduiza et al (1999:65) para realizar una selección aleatoria se requieren universos grandes y bien definidos. Sin embargo reconoce que la selección aleatoria no siempre proporciona muestras representativas del universo. Igualmente comenta Anduiza citando a King et al, (1994:126) que con un universo de tamaño reducido – como pudiera ser el caso de los municipios del estado de San Luis Potosí- puede darse la circunstancia de que las probabilidades de obtener una muestra sesgada sean mayores si el criterio de selección es aleatorio.

Por su parte, Landman (2011) señala que una crítica que han recibido los estudios comparados con un solo país es el problema de que en esos casos la población es igual a uno (N=1) sin embargo afirma que la decisión de aumentar el número de observaciones no obliga al investigador a emplear el enfoque estadístico. Esa reflexión nos ayudó mucho a solventar esta fase ya que si observamos el tamaño de la población¹⁰³ de los municipios que conforman el estado de San Luis Potosí (58 municipios) podemos darnos cuenta que su población de municipios relativamente no es muy grande si se le compara con el número de municipios¹⁰⁴ de otras entidades federativas¹⁰⁵. Por tanto desde nuestra perspectiva no era necesario aplicar el criterio de selección aleatoria.

¹⁰² En ese sentido Jordi Caïs (1997:52-53) opina que aplicar el método del estudio de casos es más difícil a medida que el número de casos es mayor. En la estrategia de análisis de casos se tiende a analizar un número reducido de ellos toda vez que cuando se compara un número grande de casos entre sí es difícil analizar todas las similitudes y diferencias relevantes que existen.

¹⁰³ De acuerdo con Anduiza et al (1999) la población o universo es el conjunto de unidades sobre el cual se interesa el investigador, mientras que la muestra son sólo aquellas que se observan.

¹⁰⁴ Véase el cuadro III.1 dentro del capítulo 3.

¹⁰⁵ En ese orden de ideas encontramos –Véase el cuadro III.1- que el estado de Oaxaca cuenta con 570 municipios, el estado de México con 122, Veracruz (210), Puebla (217), Chiapas (118) y el estado de Yucatán contaba al año 2000 con 110 municipios.

Ciertamente la revisión del texto de Anduiza et al (1999:120) y las obras de Jordi Caïs¹⁰⁶ (1997:33) y Landman (2011) nos fueron de gran utilidad ya que nos ayudaron a solventar los problemas en cuanto al criterio de selección de los municipios que conforman nuestro estudio. En ese contexto Anduiza et al (ibídem) afirma que <<la clasificación y la selección de casos son las herramientas de control del método comparado. Al centrarse en un número reducido de casos no se debe realizar una selección aleatoria de los mismos, sino una selección motivada siguiendo un criterio que sea coherente con los objetivos de la investigación.¹⁰⁷>>

Por tanto nuestro estudio se hizo tomando en cuenta estas recomendaciones y como punto de partida los objetivos de la investigación. Igualmente consideramos importante que el número de municipios a estudiar no fuese tan grande respecto al número de variables, lo cual nos enfrentaría también a problemas de orden metodológico en cuanto a su manejo.

De esta manera nuestro diseño de investigación considera un solo país, México y un número limitado de casos a estudiar, seis municipios. Los cuales fueron seleccionados tal como ya se mencionó tomando en cuenta la taxonomía municipal planteada por Cabrero (2004:765) aunque para tal efecto se podía disponer de otras lo cual facilita la labor del investigador¹⁰⁸. De este modo, los

¹⁰⁶Al respecto Jordi Caïs (1997:33) opina que no hay restricciones o limitaciones determinadas por la arbitrariedad de la población definida, de esta manera señala que el método comparativo no requiere como si es el caso del método estadístico poseer una muestra obtenida a partir de una población particular. Por tanto, las fronteras de un examen comparativo las suele determinar el investigador.

¹⁰⁷El estudio comparado realizado por Bowman Margaret (1989) sobre gobiernos locales puede ser desde nuestra perspectiva un ejemplo que se ajusta a esa reflexión que hace Anduiza et al (ibídem) ya que Bowman (ibídem) seleccionó los casos a analizar de acuerdo con los criterios de su investigación. De esta manera el criterio utilizado por Bowman fue escoger aquellos países que tenían algunas raíces del modelo del gobierno local inglés. Otro criterio fue el geográfico, de este modo todos los países se encuentran en el Océano Pacífico —Japón, Australia, Nueva Zelanda, Fidji, Cánida y Estados Unidos—. Otro criterio utilizado fue elegir aquellos países que tenían instituciones, prácticas similares o problemas comunes así como el grado de urbanización y distribución de la población.

¹⁰⁸Por ejemplo, de acuerdo con los datos del Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realiza una clasificación de los municipios según el tamaño de localidades de acuerdo a los siguientes rangos: Municipios Metropolitanos son aquellos donde más del 50% de la población reside en localidades de más de un millón de habitantes. En ese orden de ideas los municipios urbanos grandes son aquellos donde más del 50% de la población reside en localidades entre 100 mil y menos de un millón de habitantes. En tanto que los municipios urbanos medios son aquellos donde más del 50% de la población vive en localidades entre 15 mil y menos de 100 mil habitantes. En los semiurbanos más del 50% de la población radica en localidades entre 2500 y menos de 15 mil habitantes. En tanto que en los municipios rurales más del 50% de la población vive en localidades con menos de 2500 habitantes. Dentro esta tipología se incluyen municipios mixtos cuya característica es que su población se distribuye en las categorías anteriores sin que sus localidades concentren un porcentaje de población mayor o igual al 50%.

En ese orden de ideas si nuestro estudio lo hubiésemos ajustado a esta clasificación entonces tendríamos dos municipios urbanos grandes (San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez) dos municipios urbanos medianos (Matehuala y

municipios que estudiamos en esta tesis de acuerdo con la tipología de Cabrero (ibídem) son un municipio metropolitano (San Luis Potosí), un municipio urbano medio (Soledad de Graciano Sánchez) y dos municipios urbanos pequeños (Matehuala y Rioverde) y dos municipios semi-rurales¹⁰⁹ (Santo Domingo y Santa Catarina).

Dicha clasificación consideramos refleja en mucho la heterogeneidad municipal tanto del estado de San Luis Potosí como del país y por ello la utilizamos como un criterio para seleccionar nuestras unidades de observación. Asimismo, el haber incorporado dos municipios con características semi-rurales – Santa Catarina y Santo Domingo- tuvo un doble propósito para los fines de nuestro estudio ya que además de analizar el efecto de la reforma municipal en su capacidad de gestión también buscamos corroborar la debilidad institucional en que operan ese tipo de municipios.

Lo anterior tiene sentido ya que Palma Carvajal afirma que <<el municipio rural latinoamericano se caracteriza por su extrema debilidad institucional la cual, en algunos casos, se traduce en la ineficiencia del gobierno y la administración pública municipal>>¹¹⁰. Este mismo supuesto lo retoma Moreno Platas (2001:144) en sus conclusiones para el caso mexicano y por tanto señala que <<esta tesis, es aplicable a la mayoría de los municipios rurales del país, ya que el gobierno de este tipo de municipalidades es en lo hechos, prácticamente inexistente, o en el mejor de los casos, se reduce a la administración de algún servicio público en la cabecera municipal o en las comunidades más importante del municipio.>>.

Retomando nuestro hilo conductor ya se comentaba que el conjunto de municipios que forman nuestro estudio comparten ciertas similitudes pero también es cierto que por sus características territoriales, de población, políticas y de algunos indicadores importantes guardan ciertas diferencias según se puede

Rioverde) y dos municipios rurales (Santo Domingo y Santa Catarina). Vale la pena subrayar que en esa tipología el municipio de Rioverde pasó de ser considerado un municipio rural en 1990 a la categoría de municipio urbano medio. Consúltase el SNIM en <http://www.snim.rami.gob.mx/>

¹⁰⁹ De acuerdo con Garza Villareal (1998:9) el análisis de los ayuntamientos en México constituye un tema de investigación prioritario que debe incluir desde aquellos que gobiernan en las grandes metrópolis del país y en las ciudades grandes, intermedias y pequeñas hasta los de las localidades rurales diseminadas por todo el territorio nacional.

¹¹⁰ Citado por (Moreno Platas 2001:144)

observar en los cuadros I.2., I.3 y I.4. De este modo, encontramos que el municipio de San Luis Potosí en términos de población es el más grande del estado de San Luis Potosí y por tanto de los municipios que estudiamos.

En el estudio de Ibarra et al (2002:97) por ejemplo este municipio en el año 2000 está considerado dentro de los cien municipios más poblados del país. De este modo, en nuestro análisis encontramos que en términos comparativos su población en el año 2000 es tres veces superior que la población del municipio de Soledad de Graciano Sánchez, ocho veces la población del municipio de Rioverde y nueve veces más grande que la población del municipio de Matehuala. Con respecto a la población de los municipios de Santa Catarina y Santo Domingo es totalmente muy superior en población según se puede observar en el cuadro I.2.

En ese mismo cuadro se puede observar que aunque el municipio de San Luis Potosí cuenta con 225 localidades dentro de su espacio territorial, sin embargo, la concentración de la población (93.78%) está asentada en su cabecera municipal. Esos factores parecen explicar de algún modo que en su territorio se ubica más del 30% de las viviendas del estado y que su Índice de Marginación¹¹¹ es muy bajo y su Grado de Desarrollo Humano es alto¹¹² según se observa en los datos del cuadro 1.4. En ese sentido es importante subrayar que si se toma en cuenta su posición en el conglomerado nacional con relación a ese par de índices su posición lo ubica entre los mejores lugares del país, sus indicadores incluso superan la media estatal.

¹¹¹ El Consejo Nacional de Población (CONAPO) en México clasifica el grado de marginación en las siguientes categorías: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo. Para el cálculo del Índice de Marginación el CONAPO toma en consideración los siguientes indicadores: Población analfabeta de 15 años o más; Población sin primaria completa de 15 años o más; Población en localidades con menos de 5000 habitantes; Población Económicamente Activa ocupada, con ingresos de hasta 2 salarios mínimos. Así como el indicador de la distribución porcentual de ocupantes en viviendas considerando las siguientes características, ocupantes en viviendas: Sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo; Sin energía eléctrica; Sin agua entubada; con algún nivel de hacinamiento; con piso de tierra. Al respecto puede verse <http://www.snim.rami.gob.mx/>

¹¹² El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) clasifica el grado de desarrollo humano en Alto, medio y bajo. Este es una variable del Índice de Desarrollo Humano. En ese sentido el PNUD calcula el Índice de Desarrollo Humano a partir de los siguientes indicadores: tasa de mortalidad infantil; Tasa de Alfabetismo (se refiere a población de 15 años y más); Tasa de Asistencia escolar de la población de 6 a 24 años de edad; ingreso per cápita anual ajustado a cuentas nacionales (dólares PPC); índice de salud (Índice componente del IDH, calculado a partir de la tasa de mortalidad infantil); índice de educación (Índice componente del IDH, calculado a partir de la tasa de alfabetización y la tasa de asistencia escolar); índice de ingreso (Índice componente del IDH, calculado a partir del ingreso per cápita anual). Cfr. <http://www.snim.rami.gob.mx/>

El municipio de Santa Catarina hablando en términos coloquiales es la otra cara de la moneda. Aunque relativamente su grado de desarrollo humano es medio, sin embargo, encontramos que es el municipio con el grado de marginación más alto del estado de San Luis Potosí y a nivel nacional ocupa el lugar 39 según se muestra en los datos del cuadro 1.4. Su población de acuerdo a los datos del cuadro 1.2 apenas representa el 0.47% del total del Estado de San Luis Potosí, aunando a ello parece presentar problemas de distribución en su población en términos territoriales toda vez que del total de su población apenas un 1.7% se ubica dentro de la cabecera municipal (195 personas) en tanto que más del 98% vive en el resto de sus 90 comunidades. Esto consideramos que puede ser un factor que limite los niveles de cobertura de los servicios para el gobierno municipal.

Cuadro I. 2. Datos sobre el tamaño territorial, población, total de viviendas y partido que gobierna en los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad de Graciano Sánchez.

Municipios	Población Total en 1980 (2)	Población Total en 1990 (3)	Población Total en 2000. (4)	Tasa de Crecimiento de la población 1980 1990 %	Tasa de crecimiento de la población.1990 2000 % (5)	% Población. en la cabecera. 1995 (6)	% Población con relación al total del Estado 2000(7)	Total de Viviendas 2000	Partido que gobierna 2000 2003
Total del Estado	1.673.893	2.003.187	2.299.360	1,9	1,4			489.828	
Matehuala	61.272	70.597	78.187	1,42	1,0	80,11	3,40	16.499	PAN
Rioverde	76.888	86.434	88.991	1,17	0,3	49,73	3,87	19.094	PAN
San Luis Potosí.	406.630	525.733	670.532	2,60	2,5	93,78	29,16	150,044	PAN
Santa Catarina	9.719	10.066	10.830	0,35	0,7	1,70	0,47	2.098	PRI
Santo Domingo.	12.725	12.172	12.755	—0,44	0,5	5,03	0,55	2.644	PAN
Soledad de Graciano Sánchez.	64.417	132.979	180.296	7,51	3.1	94,05	7,84	38.287	PAN

Fuente: Elaboración propia: fuentes (6,10) CEDEMUN (2001); (2,3) SEPLADE (2000) ;(4,5 y 8) INEGI (2000) ;(9) CEDEMUN;(10) Consejo Estatal Electoral.

En ese orden de ideas podemos decir que el municipio de Santo Domingo parece compartir ciertas características con el municipio de Santa Catarina, la más fuerte es el tipo de municipio ya que ambos son considerados municipios rurales en la tipología del PNUD o semi-rurales en la clasificación que adoptamos en este estudio. Aunque en términos territoriales encontramos que es el municipio más grande del estado según se observa en el cuadro 1.3, sin embargo eso mismo parece propiciar que casi toda su población se encuentre dispersa en sus 60 localidades, ya que poco más del 94% vive fuera de la cabecera municipal según lo muestran los datos del cuadro 1.2. Por otra parte tomando como referencia los datos del cuadro 1.4 encontramos que su índice de marginación es alto y aunque su grado de desarrollo se considera medio sin embargo su índice de desarrollo se encuentra debajo de la media estatal.

Cuadro 1. 3. Datos generales de los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad de Graciano Sánchez en el año 2000

Municipio/datos	Número de Localidades	Superficie del Municipio en Km2	% de superficie que representa con respecto al estado	Población de la cabecera municipal
Matehuala	151	1,301	2.13	64,206
Rioverde	286	3,142	5.14	46,691
San Luis Potosí	225	1,458	2.38	629,208
Santa Catarina	90	626	1.02	195
Santo Domingo	60	4,496	7.35	712
Soledad de Graciano Sánchez	135	284	0.46	169,574

Fuente: Elaboración propia. Fuente Datos del Sistema Nacional de Información Municipal (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal). <http://www.snim.rami.gob.mx/>

Por lo que se refiere al municipio de Soledad de Graciano Sánchez encontramos de acuerdo a los datos del cuadro 1.2 que es el segundo municipio más grande del estado de San Luis Potosí en términos de Población¹¹³ y en

¹¹³ Solo para comentar que al igual que el municipio de San Luis Potosí el municipio de Soledad en el estudio de Ibarra et al (2002:97) estaba considerado dentro de los cien municipios más poblados de México.

términos territoriales según los datos del cuadro I.3 es el municipio más pequeño de los seis municipios que estudiamos.

Aunado a esto es pertinente señalar que territorialmente y geográficamente Soledad de Graciano Sánchez es vecino del municipio de San Luis Potosí (INAFED, 2002) y desde nuestra perspectiva quizá por ello se entienda que su población se haya triplicado entre 1980 y el año 2000 según se puede apreciar en los datos del cuadro I.2. Con lo cual una de sus características respecto a los municipios estudiados es que presenta la tasa de crecimiento poblacional más grande. Situación que consideramos puede entenderse como un detonante para la demanda de servicios públicos municipales toda vez que su población está altamente concentrada en la cabecera municipal (94.05%). Aunque los datos del cuadro I.4 muestran que sus índices de marginación y de desarrollo humano están por encima de la media estatal.

Cuadro I. 4. Índices de desarrollo humano y de marginación en los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo, Soledad de Graciano Sánchez y del Estado de San Luis Potosí. Año 2000.

Municipio/ Índices	Índice de Desarrollo Humano	Grado de Desarrollo Humano	Posición a Nivel Nacional	Índice de Marginación	Grado de Marginación	Lugar a nivel estatal	Lugar a nivel nacional
Matehuala	0.79	Medio	318	-1.27113	Bajo	56	2193
Rioverde	0.75	Medio	849	-0.47043	Medio	47	1592
San Luis Potosí	0.84	Alto	47	-1.90148	Muy Bajo	58	2415
Santa Catarina	0.57	Medio	2,301	2.12032	Muy Alto	1	39
Santo Domingo	0.71	Medio	1,266	0.30216	Alto	26	924
Soledad de Graciano Sánchez	0.81	Alto	175	-1.70977	Muy Bajo	57	2361
San Luis Potosí. Estado	0.76	Medio	21	0.72114	Alto		6

Fuente: Elaboración Propia: Fuente: Datos del Sistema Nacional de Información Municipal (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal). <http://www.snim.rami.gob.mx/>

En el caso de Matehuala encontramos que es un municipio urbano medio que parece haber guardado un equilibrio entre su tamaño territorial y el crecimiento poblacional – este inclusive menor que la media estatal- según se puede ver en el cuadro I.2. Eso mismo parece corroborarse con los datos del cuadro I.3 el cual muestra que aunque este municipio cuenta con una cantidad importante -151- de comunidades sin embargo la mayor parte de su población (80.11%) de acuerdo al cuadro I.2 vive en la cabecera municipal. Quizá por ello su grado de marginación sea bajo y su índice de desarrollo humano este por encima de la media estatal.

Por lo que se refiere al municipio de Rioverde según se puede observar en los datos que aportan los cuadros I.2., I.3. y I.4., este municipio tiene sus propias características que lo hacen diferente de los demás. De este modo, aunque entre 1990 y el año 2000 el crecimiento de su población (0.3%) durante ese período fue muy inferior al crecimiento promedio estatal (1.4). No obstante, encontramos que Rioverde es un municipio que pudo transitar de ser considerado un municipio rural en 1990 a un municipio urbano medio en el año 2000.

Asimismo, encontramos de acuerdo a los datos de los cuadros I.2 y I.3 que de los municipios estudiados Rioverde es el segundo municipio más grande en tamaño territorial y además es el municipio que cuenta con mayor número de localidades (286). En ese sentido, si se observan los datos del número de localidades, la población en su cabecera y los indicadores del desarrollo humano y grado de marginación con respecto a su tamaño territorial parece haber un cierto equilibrio entre todos esos datos. De esta manera, aunque cuenta con el mayor número de localidades también es cierto que su población parece estar distribuida entre estas localidades ya que más de la mitad vive fuera de la cabecera municipal. No obstante ello, su índice de marginación es medio al igual que su grado de desarrollo humano.

Para cerrar este punto, diremos que de los seis municipios que estudiamos cinco de ellos de 2000 a 2003 son gobernados por el PAN, los cuales coincidentemente durante nuestro período de estudio son los mismos que han

vido la alternancia política a excepción del municipio de Santa Catarina que escapa a ese fenómeno de la alternancia dentro de su sistema político¹¹⁴. En ese sentido, es importante subrayar que el municipio de San Luis Potosí fue de los primeros municipios en el país donde la alternancia se dio dentro de su sistema político municipal en la década de los años cincuenta (Dánae Castillo, 1992; Lujambio, 2000) lo cual fue un hito importante dentro del sistema político mexicano. En cambio los municipios de Soledad de Graciano Sánchez, Matehuala, Rioverde y Santo Domingo parecen haber vivido ese fenómeno como parte de la insurgencia municipal que se vivió entre 1985 y 1995.

1.2.2.4. Las variables del estudio.

Como ya se mencionaba la determinación del número de casos normalmente va de la mano con la determinación del número de variables a considerar en el diseño de la investigación. En ese contexto, vale la pena señalar que al no haber una regla generalmente aceptada en cuanto al número de variables a incluir, en este estudio tratamos de seguir la recomendación de Alcántara (1993) que comentamos arriba. De este modo, tratamos de aumentar el número de municipios hasta donde fue posible reduciendo para ello el número de variables.

Así el diseño de esta investigación está formado por una variable independiente que es la reforma municipal de 1983 y una variable dependiente representada por la capacidad de gestión. En esta tesis como ya se comentó en este mismo capítulo (epígrafe 1.1.2) la capacidad de gestión se explica a partir de cuatro variables que ya hemos mencionado: la capacidad financiera; la capacidad reglamentaria; la capacidad para prestar servicios y la capacidad administrativa.

Luego entonces tenemos un estudio con un número limitado de casos (seis) y cuatro variables explicativas de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales. Sin embargo, en el tratamiento de los municipios incorporamos

¹¹⁴ Al respecto puede verse en el capítulo 5 el epígrafe 5.3.4. y de manera específica el cuadro V.4.

también tres variables de contexto: la variable histórica, la variable sobre los aspectos socioeconómicos de cada municipio y por último la variable política¹¹⁵.

De esta forma la variable de los aspectos socioeconómicos tiene como propósito incorporar y aportar al análisis aquellos datos relacionados con los aspectos geográficos y demográficos del municipio, los datos del tamaño territorial¹¹⁶ y aquellos aspectos económicos que nos permiten identificar el grado de desarrollo del municipio. Al respecto coincidimos con Cabrero (1999:52) cuando señala que el análisis del perfil económico nos permite detectar el grado de presencia fiscal del municipio el cual constituye un elemento facilitador del crecimiento de los ingresos propios y desde nuestra perspectiva un elemento útil también para analizar la capacidad de gestión de los municipios.

En tanto la variable política nos permitirá conocer el funcionamiento del sistema político de cada municipio así como el proceso de alternancias políticas que en su caso se halla dado en cada municipio durante el período de estudio¹¹⁷. Para ello, a lo largo de nuestro estudio se podrán encontrar un conjunto de los datos electorales que aportamos como evidencia empírica¹¹⁸.

Vale la pena señalar que decidimos analizar la variable política en nuestro estudio, toda vez que uno de los puntos fundamentales de la reforma municipal de

¹¹⁵ En ese sentido, Cabrero (1999: 51- 53) propone que al momento de estudiar las experiencias concretas de gestión municipal hay que incluir como primer apartado un estudio del contexto general del municipio que incluya el análisis económico, político, social y el desarrollo histórico de la comunidad. Esto nos permitirá conocer esos patrones en la dinámica del caso que se estudia. De este modo, en el análisis económico las variables básicas a conocer y analizar se refieren a la evolución y situación del tamaño del municipio (características geográficas, demográficas y espaciales, capacidad económica del municipio, el perfil económico del municipio (sector más importante de la economía del municipio). En el análisis político se busca conocer la composición de las corrientes políticas y partidos del municipio estudiado, tanto en su evolución como su situación actual que nos ayude a entender sus procesos de cambio más importantes. En el análisis social se recomienda incluir aquellas variables relacionadas con el índice de marginación, de flujos poblacionales, niveles educativos e indicadores de salud. En ese sentido reconoce Cabrero (ibídem) la importancia de esta información toda vez que permite entender el peso de esos factores externos que pueden ayudar a comprender la gestión financiera municipal. Por ello, metodológicamente las incluye como variables de contexto. En cuanto a las fuentes a consultar para realizar dicho análisis Cabrero (ibídem) propone el uso de fuentes secundarias, hemerográficas y también recomienda realizar algunas entrevistas.

¹¹⁶ El elemento territorial del municipio de acuerdo con Moreno Platas (2001: 83) es uno de los factores que puede servirnos como indicador para determinar, los grandes contrastes que existen entre los diferentes municipios del país.

¹¹⁷ A ese respecto Moreno (2007:145-146) afirma que es razonable suponer que los municipios que nunca han experimentado alternancia son menos propensos al desarrollo de capacidades institucionales ya que son contrarias a un estilo clientelista de gobierno. Ese pudiera ser el caso de Santa Catarina aunque habría que corroborar eso mismo a partir de la evidencia empírica que se aporta.

¹¹⁸ En el capítulo 3 en el epígrafe 3.4 y 3.4.1 se aportan los datos de la presencia de los partidos políticos nacional en los municipios del país. En el capítulo 5 en el epígrafe 5.3.4. y de manera específica el cuadro V.4 se aportan los datos de las alternancias en los municipios del estado de San Luis Potosí en tanto que en el contenido del capítulo 6 se encontraran los datos electorales de cada uno de los seis municipios durante el período de estudio. Cuadros VI.1 al VI.6.

1983 fue asegurar la representación proporcional de las diferentes fuerzas políticas en la composición de los ayuntamientos. Lo cual, tal como lo sostienen Martínez Assad y Ziccardi (1986) no era algo que se pudiera medir en el corto plazo por tanto era necesario dejar pasar tiempo para conocer sus efectos en la vida política de los municipios.

Además como se podrá observar en el capítulo 3 de esta tesis el mapa político de México hasta entonces nos reflejaba políticamente de acuerdo con Alcántara (1993) un sistema de partidos con partido hegemónico o dominante. El cual, dicho sea de paso monopolizaba la vida política del régimen municipal. Asimismo, el sistema electoral y su normativa legal —las leyes o códigos electorales estatales- presentaban hasta 1982 una heterogeneidad debido a que la reforma política de 1977 que creó la representación proporcional no se había implementado de manera homogénea en todas las entidades federativas¹¹⁹. Cuestión que cambiaría a partir de la reforma municipal de 1983.

En ese contexto coincidimos con Martínez Assad y Ziccardi (ibídem) que la valoración de sus efectos no podían medirse en lo inmediato, sobre todo si tomamos en cuenta que los partidos políticos de oposición no tenían ni estructura y ni fuerza para participar en todos los comicios municipales según lo plantea Merino (2005 y 2007). Además el efecto de esa monopolización de la vida política municipal por un partido, parece haber limitado de acuerdo con Moreno (2007) la alternancia política en muchos municipios por la existencia de sistemas de gestión basados en modelos clientelares. De esta manera, en muchos municipios no fue sino hasta la década de los años noventa cuando experimentarían el verdadero cambio político.

Por tanto consideramos que valía la pena indagar los efectos políticos de la reforma municipal de 1983 en los sistemas políticos municipales y con ello valorar el funcionamiento del sistema de partidos en los municipios¹²⁰ estudiados. Lo anterior además resultaba interesante para corroborar si en el sistema de

¹¹⁹ Ver capítulo en el capítulo 3 el epígrafe 3.3.1.

¹²⁰ En ese sentido, Neumann, Franz (1980:73) señala que para comprender el funcionamiento de los gobiernos municipales es importante abordar el estudio de los partidos políticos.

gobierno local mexicano funciona el fenómeno que Joan Botella (1999: 211—213) observa en el caso español que atinadamente llama <<partitocrático>> o bien una auténtica <<alcaldización>> de los partidos políticos¹²¹.

Igualmente consideramos importante valorar desde un enfoque cualitativo a partir de las evidencias empíricas que logramos recabar, el efecto de las alternancias políticas y la competencia electoral en el desarrollo de capacidades institucionales en los municipios que estudiamos tomando como referencia el estudio Moreno (2007)¹²². En ese contexto coincidimos con Moreno (2007:142) cuando señala que <<la creación de capacidades institucionales puede concebirse como una variable que responde a las influencias tanto del entorno socioeconómico en el que opera un gobierno como a diversos factores políticos que moldean los incentivos de los tomadores de decisiones públicas, quienes utilizan los recursos del aparato gubernamental como estrategia para mantenerse en el poder por la vía electoral>>.

El propio Moreno (2007) señala que su estudio no tiene como propósito demostrar la hipótesis de que la modernidad socioeconómica influye positivamente sobre el desarrollo de las capacidades institucionales de un gobierno. Sin embargo, advierte de la importancia que tiene en los estudios municipales incluir este tipo de factores, pero como variables de control. De esta forma, se reduce la posibilidad de incurrir en sesgos derivados de la omisión de factores socioeconómicos y estructurales en el análisis de las capacidades municipales.

¹²¹ Al respecto Joan Botella (1999:221-213) opina que <<en la práctica para los ciudadanos y para los medios de comunicación lo que verdaderamente se elige en las elecciones municipales es la figura del alcalde, bajo la falsa elección de unos representantes en listas de partidos. Eso mismo ha influido para que los gobiernos locales españoles hayan adquirido una fuerte tonalidad presidencialista en torno a la figura del alcalde, muy a pesar del esquema partitocrático y de la dinámica interna casi—parlamentaria>>. Esta situación señala Joan Botella (ibídem) no suele darse solamente en el ámbito político del municipio sino que tiende a trascender la esfera administrativa, con la incontestable autoridad de los alcaldes, lo cual propicia que <<el alcalde español no es sólo un alcalde fuerte: es un alcalde prácticamente omnipotente>>. Al respecto puede ver el análisis que hacemos en el capítulo 3 en el aparatado del sistema electoral.

¹²² En su estudio (Moreno, 2007) analiza si la competencia electoral y la alternancia partidista, mejoraron las capacidades institucionales de los gobiernos municipales en México. En su estudio además analiza las consecuencias de la participación electoral sobre el desarrollo de dichas capacidades, partiendo del supuesto de que las maquinarias político-electorales tienen pocos incentivos a apoyar el establecimiento de sistemas administrativos meritocráticos.

1.2.2.5. La dimensión longitudinal y el lugar del estudio.

Como puede observarse el espacio de tiempo que abarca nuestro estudio es un período muy largo, el cual pudiera cuestionarse. Sin embargo, dicha temporalidad está fundada en el propósito que perseguimos en nuestro estudio, el cual busca analizar los efectos de la reforma municipal en la capacidad de gestión de los gobiernos municipales y por tanto consideramos que un estudio de tipo sincrónico no nos resultaba de gran utilidad porque no nos permitiría analizar la evolución de los cambios en la capacidad de gestión de los municipios.

En ese sentido, podemos entender que la implementación de una reforma de esta naturaleza no es tan sencilla y por tanto sus efectos no pueden ser evaluados en el corto plazo. A ese respecto Victoria Rodríguez (1999:228) señala en su estudio que los primeros datos sugerían que la autonomía política y financiera prometida por la reforma no se materializó durante la administración del presidente Miguel de la Madrid quien gobernó de 1982 a 1988. Por tanto, sostenía la idea que después de este largo tiempo entre 1982 y 1999 era momento para evaluar la reforma. En su opinión la reforma propició un poco de descentralización, sin embargo, opina que falta tiempo para que los municipios alcancen verdadera autonomía tanto en lo político como en lo económico

En ese mismo sentido, Sepúlveda (1985,65) señalaba que la reforma municipal de 1983 es un proceso que requiere de tiempo para lograr sus objetivos. Por su parte, Guillén López (1996:63) comentaba en su estudio que el tiempo de maduración de la descentralización de 1983 se ha tomado más de una década, pues apenas estamos conociendo su trascendencia en indicadores medibles.

En cuanto a esto Cabrero (1993) opina que los estudios de los gobiernos municipales y sus innovaciones administrativas hay que hacerlos de manera longitudinal ya que esto nos permite tener una visión más amplia del desarrollo administrativo de los municipios. A diferencia de los estudios sincrónicos que solo rescatan la experiencia de una administración y de la puesta en marcha de alguna innovación. Por lo que señala que en algunas experiencias innovadoras que se han documentado, es muy común que al paso del tiempo cuando han regresado

después de algunos años se haya encontrado que esa experiencia innovadora ya no existe porque la siguiente administración decidió cancelarla. De ahí su recomendación por el análisis longitudinal.

Todas estas razones justifican nuestra decisión de tomar este período de tiempo (1983-2000) en nuestro estudio y la longitud del mismo, con lo cual, quedó establecido el marco temporal que abarca este estudio. Lo cual vale la pena subrayar para nosotros representó una tarea importante tanto para el diseño de la investigación como para orientar en mucho la labor de la recolección de los datos que nos permitieran analizar los cambios a través del tiempo. Por todo ello, de acuerdo con Sampieri (2006:216-221) nuestro análisis se identificaría como un estudio de tendencia longitudinal.

En cuanto al lugar nuestra investigación parece ubicarse en un espacio tridimensional ya que en primer término ubicamos por supuesto las fronteras propias de cada uno de los casos que analizamos, es decir de los seis municipios que conforman nuestro estudio (Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Soledad de Graciano Sánchez; Santa Catarina; Santo Domingo). Los cuales a su vez forman parte de un espacio –intermedio- jurídico político que es el estado de San Luis Potosí y este a su vez se encuadra dentro un espacio superior que es el sistema político mexicanos, del cual es parte.

De esta forma como ya se comentaba en la introducción la contextualización del funcionamiento de los gobiernos municipales en México está contenida en esta tesis en el capítulo 3 y 4 en tanto que los datos contextuales del estado de San Luis Potosí y sus gobiernos municipales forman parte del capítulo cinco. Mientras que el capítulo 6 incorpora el estudio de los municipios objeto de esta investigación.

1.2.3. Hipótesis, Limitaciones y Fuentes del estudio.

A lo largo de la última parte de este capítulo nuestro propósito es plantear la hipótesis sobre la que gira nuestras indagaciones así como las limitaciones que

enfrentamos en nuestro estudio y las fuentes bibliográficas de las cuales nos valimos para el desarrollo es esta investigación.

1.2.3.1. Hipótesis.

Como ya mencionamos este estudio trata de investigar la influencia que la reforma municipal de 1983 tuvo en la creación y fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales en México. Partiendo para ello del supuesto de que los cambios tanto políticos, administrativos, financieros y legales de la reforma no permitieron crear capacidad financiera, capacidad en la prestación de servicios, capacidad reglamentarias y capacidad administrativas en los gobiernos municipales.

Para corroborar o rechazar dicho supuesto a lo largo de este estudio aportamos evidencia empírica analizando para ello en primer lugar la realidad de los municipios en México y de manera comparada seis municipios del estado de San Luis Potosí.

1.2.3.2. Limitaciones del estudio.

En esta investigación como se mencionó se tuvo como una limitación no haber podido estudiar todos los municipios del estado de San Luis Potosí (58 en total). En ese sentido coincidimos con Landman (2011:50) cuando opina que el tiempo y los recursos del investigador suelen ser siempre limitados y que dicha situación propicia que muchas veces se reduzca el número de países que pueden ser objeto de la investigación en un proyecto concreto.

Ciertamente nuestro caso no fue la excepción y por ello decidimos realizar nuestro estudio tomando solamente un solo país y nos enfocamos a estudiar los seis municipios del estado de San Luis Potosí también por razones de tiempo, recursos y por la accesibilidad a las fuentes de información. Por tanto, consideramos que las interpretaciones, inferencias y conclusiones de este estudio

pueden tener sus limitaciones para ser consideraras como generalizaciones para el grueso de los 2427 municipios del país¹²³.

Otra limitación estriba en que si bien es cierto que al estudiar cada municipio hacemos una descripción de su organización que nos permite tener un conocimiento lo más cercano a su realidad actual y de su trayectoria histórica, así como una breve explicación de las causas que determinan esa situación. Sin embargo, nuestra intención nunca fue intentar formular a partir de esos datos una propuesta de mejoramiento de la administración pública de esos municipios. Eso debido a que ese no es el propósito de esta investigación además de que ello hubiera conducido a la misma por otros derroteros y se hubiese perdido el sentido de esta tesis.

Por tanto, dejamos esta tarea para futuros trabajos cuya finalidad sea el mejoramiento administrativo de las administraciones públicas de esos seis municipios. En ese sentido consideramos que en este trabajo se ofrecen algunos datos que puede servir de referente para tales propósitos. .

1.2.3.3. Las fuentes utilizadas

Para poder corroborar nuestras hipótesis y para la elaboración de este estudio utilizamos tanto datos primarios como secundarios. En ese orden de ideas, las entrevistas nos permitieron acceder a las fuentes primarias y con ello tener datos cualitativos. En tanto que en las fuentes secundarias encontramos libros, revistas, periódicos, estadísticas, documentos oficiales y otros documentos que nos fueron de gran utilidad a la hora de elaborar el informe final.

De este modo, en el apartado de la bibliografía general¹²⁴ damos cuenta de cada uno de los documentos a los que pudimos acceder y que nos permitieron aportar las evidencias empíricas de esta tesis, corroborar nuestras indagaciones y sostener nuestros argumentos. En ese orden de ideas sobra decir que cada una

¹²³ No obstante esta limitación coincidimos con Anduiza et al (1999:6) en su afirmación de que <<El método científico conduce a la elaboración de descripciones o explicaciones generales a partir de observaciones parciales pero sistemáticas>>. Lo cual es un propósito de esta tesis.

¹²⁴ Para la personalización de la bibliografía en formato APA nos fue muy útil la herramienta refWorks a la cual se puede acceder en <https://refworks.com/refworks2/?r=authentication::init>

de esas fuentes bibliográficas y hemerográficas son una guía útil para aquellos investigadores interesados en el tema municipal mexicano.

Ciertamente lo anterior tiene su valoración si se toma en cuenta que en la búsqueda de información en nuestro caso nos enfrentamos a la falta de datos¹²⁵ municipales. Lo que, como se coincide con algunos especialistas del estudio municipal, es una realidad que aún prevalece en muchos de los municipios mexicanos¹²⁶, cuestión que dificulta aún más la labor del investigador y a la cual no pudimos escapar. En ese sentido, coincidimos en que dicha situación es un reflejo de la precariedad documental que se vive todavía en los gobiernos municipales por la falta de recursos financieros y una política de gestión de sus archivos¹²⁷.

No obstante esas limitaciones para la recolección de los datos nacionales, vale la pena subrayarlo, no enfrentamos grandes problemas debido a la existencia de bases de datos bien elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) y el Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN)¹²⁸ ahora INAFED las cuales están disponibles a través del Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM)¹²⁹.

¹²⁵ De acuerdo con Cabrero (1999:8) <<la falta de datos tiende a agravarse en los municipios rurales y medianos ya que en el caso de los municipios urbanos es posible disponer de más información". En ese sentido, pudimos corroborar esa aseveración ya que en los municipios de Santo Domingo y Santa Catarina no existe un archivo municipal, a diferencia del municipio de San Luis Potosí donde si se cuenta dentro de las funciones de la Secretaría del ayuntamiento la obligación de llevar el archivo municipal.

¹²⁶ A ese respecto parecen coincidir Cabrero (1995), Martínez Pellegrini (1999:8) Merino Huerta (1992:111), García del Castillo (1999), Ziccardi (1996), Garza Villarreal (1998) y Moreno Collado, et al (1978:7).

¹²⁷ Martínez Pelligrini (1999:8) comenta que el problema de la disponibilidad de información fidedigna se encuentra más en el ámbito municipal que en el estatal. En ese sentido, explica que eso se debe a que los gobiernos estatales se encuentran más estructurados y diferenciados como conjuntos administrativos—territoriales que los municipios. Además, señala que los estados tienden a contar con mayores recursos para establecer sistemas de recolección de datos que utilizan en las negociaciones con el gobierno federal. En contraste con los gobiernos municipales cuyo margen de actuación para la gestión documental es más limitado debido a que sus escasos recursos son utilizados hacia la inversión de actividades más operativas.

Igualmente asevera esta autora que en muchos casos, las autoridades municipales son reacias a firmar los convenios con el INEGI para la elaboración de los cuadernos estadísticos municipales que esa institución elabora — aplicando sus propias metodologías y la información municipal— previo convenio con el ayuntamiento respectivo.

¹²⁸ Una visión de la labor de este centro se puede ver en el capítulo II. En el epígrafe 2.2.3.4.1.

¹²⁹ En ese sentido se puede consultar en internet http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Sistemas_de_Informacion_Municipal o bien accediendo a través de www.e-local.gob.mx y www.inafed.gob.mx

De igual utilidad fueron nos fueron las Encuestas Nacionales¹³⁰ que sobre gestión municipal se han realizado (CIDE—INEGI, 1993: CEDEMUN—INEGI, 1997) y la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal¹³¹ elaborada conjuntamente por el INEGI y el INDESOL (2000). En cuanto a esta última vale la pena mencionar que dicha encuesta se aplicó en los 2427 municipios del país, en el período comprendido entre el 30 de noviembre del 2000 y el 19 de enero de 2001. El objetivo de la misma fue analizar el desarrollo y capacidad institucional del municipio como orden de gobierno capaz de responder eficientemente y eficazmente a la problemática social de su jurisdicción.

La revisión de las enciclopedias de los municipios de México realizadas la primera en 1988 por el Centro Nacional de Estudios Municipales (CNEM, 1988) y la más reciente por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2002) nos aportaron datos muy específicos sobre los municipios estudiados ya que dicha enciclopedia contiene un estudio monográfico de cada entidad federativa y de los 2427 municipios con información sistematizada sobre aspectos históricos, sociodemográficos, económicos, políticos y administrativos¹³².

Para la conformación de los estudios de caso utilizamos también información oficial publicada en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí (POE) tales como: Presupuestos de Egresos, Leyes de Ingresos, la Ley de Hacienda, La Ley Orgánica del Municipio Libre de San Luis Potosí (LOMLSLP) y varios decretos sobre los municipios y la implementación de la reforma de 1983 en el estado de San Luis Potosí. Asimismo, recurrimos a los planes de desarrollo municipal y algunos informes anuales de los gobiernos municipales.

¹³⁰ Para conocer el alcance de la encuesta de 1990 puede verse el informe metodológico en Ramírez Alfredo y Roy Campos (1997).

¹³¹ Solo para comentar que la encuesta de 1995 sobre el Perfil de los Municipios en México con la participación del Centro Nacional de Desarrollo Municipal y el INEGI es considerada el antecedente inmediato de la Encuesta sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000.

¹³² Este documento ha sido editado en versión CD-ROM pero también está disponible en versión electrónica y se puede consultar en internet a través de la siguiente dirección electrónica. <http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCALNew/enciclopedia> para el caso concreto de los municipios del Estado de San Luis Potosí http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCALNew/enciclo_slp

La información financiera de los municipios estudiados nos fue proporcionada por el Centro Estatal de Desarrollo Municipal¹³³ (CEDEM), toda vez que el acceso directo a la misma a partir de la revisión de las cuentas públicas nos resultó infructuoso en el Congreso del Estado. En ese sentido, pudimos corroborar lo dicho por Rodríguez Victoria (1999) respecto a que los políticos mexicanos suelen ser celosos con la información financiera y por tanto escatiman el uso de la misma a la población en general.

De ahí que resulta contraproducente entender que siendo la cuenta pública¹³⁴ un instrumento tan importante para la transparencia de las administraciones públicas municipales, luego resulta ser que no es tan pública dicha información toda vez que de ella solo conoce el Congreso del Estado y por ello coincidimos con Rodríguez Victoria (ibídem) cuando afirma que es común que en muchos municipios existan dos presupuestos, el oficial y el real.

Otra fuente de información que nos resultó muy útil para poder elaborar la contextualización política y social de los municipios estudiados fueron los datos que obtuvimos a partir de la revisión hemerográfica que realizamos en dos de los periódicos de mayor tiraje del Estado de San Luis Potosí y a lo largo de un período de estudio de 1980 a 2000 (el Sol de San Luis y Pulso de San Luis).

Ciertamente dicha revisión hemerográfica nos permitió tener y corroborar información que luego suele escaparse a la labor de los archivistas. Esta tarea la realizamos por seis meses entre octubre de 2000 a abril de 2001 en el archivo del municipio de San Luis Potosí y en el archivo del Gobierno del Estado de San Luis Potosí.

En cuanto a la bibliografía –libros y artículos de revistas- que utilizamos consideramos que hacer un recuento de cada una de las fuentes secundarias nos

¹³³ Solo para comentar que este centro fue constituido en 1984 como parte de la implementación de la reforma municipal de 1983. En ese entonces se denominó Centro Estatal de Estudios Municipales de San Luis Potosí creado por Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí el día 21 de diciembre de 1984. Las funciones de este tipo de centros se exponen en el capítulo dos en el epígrafe 2.2.3.4.1.

¹³⁴ En ese sentido, encontramos que la cuenta pública de acuerdo con el Diccionario Práctico de Administración Pública Municipal (1998) << Es el documento en que el ayuntamiento presenta al congreso del estado los resultados del ejercicio presupuestal durante un período determinado, conforme lo señale la Ley Orgánica Municipal>>. Igualmente encontramos que la cuenta pública representa una evaluación financiera de todas las acciones del gobierno municipal y permite determinar el grado de aplicación de la Ley de Ingresos Municipales y del Presupuesto de Egresos (INAP, Guía técnica 5, p 25).

llevaría todo este capítulo toda vez que dicha literatura que a lo largo de estos años se ha generado de los estudios municipales en México es muy amplia¹³⁵. Asimismo, en la construcción de este estudio nos fue de gran utilidad algunos libros y artículos de revistas publicados en España y Estados Unidos.

De esta manera queremos comentar que para el tema de la reforma municipal nos fueron de mucha utilidad las obras de Ochoa Campos (1985), Ugarte Cortes (1986) y Carpizo (1985), las cuales, al igual que los artículos publicados en la revista estudios municipales, nos permitieron conocer el desarrollo que ha tenido la reforma municipal en México. De igual modo, para acercarnos al conocimiento de los municipios en México y su funcionamiento la obra de Martínez Cabañas (1995) sobre la administración pública estatal y municipal resultó una excelente guía al igual que el estudio de García del Castillo (1999) sobre los municipios en México.

En ese mismo sentido podemos y debemos mencionar el trabajo de Reynaldo Robles (2000) y toda la obra de Mauricio Merino (1992, 1996, 1997, 1998, 2003, 2005, 2007), nos fue de gran utilidad para ubicarnos y conocer más en el tema municipal en México. De este modo, fue interesante para nosotros revisar y leer su trabajo titulado fuera del centro (1992), su tesis doctoral (1997 y 1998) y su estudio para entender el régimen municipal de los estados unidos mexicanos (2007) así como su estudio sobre la gestión profesional de los municipios en México (2006) y sus artículos publicados en el periódico reforma (2005) donde constantemente retoma el tema de los municipios.

En ese orden de ideas no podemos dejar de mencionar a Enrique Cabrero, quien ha sido también un estudioso intenso del tema municipal y cuya obra además de ser un referente nos permitió conocer el funcionamiento y diversos temas de los municipios mexicanos a través del estudio de caso de aquellas experiencias innovadoras sobre la nueva gestión municipal en México (1993), la gestión hacendaria en municipios urbanos (1996 y 2000) y desde la

¹³⁵ Véase en este mismo capítulo dentro del epígrafe 1.2.1.3 comentamos el desarrollo que han tenido los estudios municipales en México en las últimas décadas.

perspectiva de la gerencia pública municipal (1999), políticas públicas municipales (2003) y las capacidades institucionales (2004).

Asimismo nos fueron útiles las extensas obras de otros municipalistas mexicanos como Tonatiuh Guillen López (1993, 1995, 1996 y 1999) y Alicia Ziccardi (1988, 1991, 1996 y 2000), que nos permitieron conocer más sobre los servicios públicos, las finanzas municipales, la política y la tarea de gobernar a la que se enfrentan los gobiernos municipales en México. Por su parte, Mejía Lira nos permitió entender la problemática y el desarrollo municipal (1994) asimismo nos aportó algunas notas para el estudio de las administraciones públicas municipales (1991) y sus procesos de planeación (1992).

En ese contexto vale la pena mencionar que para el estudio del sistema político mexicano nos fue de gran ayuda recurrir a la obra ya clásica de Daniel Cossío Villegas (1972) y la obra de Manuel Alcántara (2008) quien desde 1990 en Salamanca España estudia como una de sus líneas de investigación los sistemas políticos de América Latina incluyendo a México así como en su estudio sobre los sistemas de partidos en América Latina (2001). En el caso del estudio del presidencialismo mexicano nos auxilió sobremanera los estudios de Carpizo (1978), y trabajos más recientes como el de Alicia Hernández Chávez (1996), Mendoza Berrueto (1996) y Javier Hurtado (2001).

Las obras que abordan el tema sobre el federalismo mexicano no suelen ser escasas de esta manera podemos encontrar varias que nos ayudan a conocer el federalismo mexicano como la de Faya Viezca (1988), Carmagnani (1993) y Cabrero (2005). En tanto que sobre el federalismo fiscal en México son útiles los trabajos de Hernández Trillo (1997), Sampere y Sobarzo (1996) y sobre el nuevo federalismo se pueden consultar los trabajos de Ortega Lomelin (1988) y Alicia Hernández Chávez (1994). No obstante la obra de Daniel Elazar (1990) es un referente teórico para entender el funcionamiento de los sistemas federales.

Para el estudio de las instituciones políticas en México fueron de gran utilidad las obras editadas por editorial Nostra entre ellas las de Nacif (2005), Carbonell (2005), Cejudo (2007). En tanto que para el estudio de los sistemas

electorales las obras de Nohlen (2004) y de José M. Valles y Agusti Bosch (1997) facilitaron en mucho la parte teórica en tanto que los trabajos de Acedo (1998, 1999 y 2003), Acedo y Sainz (1998) y Rodríguez Obregón (2005) nos permitieron conocer el funcionamiento de los sistemas electorales municipales en México.

Para tener una aproximación al concepto de la capacidad de gestión y para la construcción del marco teórico es preciso señalar que la bibliografía que se puede encontrar es escasa, sin embargo nos fueron de mucha utilidad algunos artículos de la literatura norteamericana editados tanto en la Revista Public Administration Review entre ellos los trabajos de Honadle (1981), Gargan (1991), Vogelsang-Coombs y Miller, Melliza (1999) y Agranoff (1994). Así como el trabajo de Agranoff y Macguire (1998) publicado en el Journal of Public Administration Research and Theory y el trabajo de Timothy Mead (1981) en la revista Urban Affair.

La obra de Dror, Yehezkel (1994) La capacidad de gobernar, así como un artículo del mismo sobre la capacidad de gobernar y la integración Europea publicado en la revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas del INAP de España en 1995, facilitaron en mucho la construcción del marco teórico. En ese sentido son invaluable también los trabajos de José María Ramos (2002, 2004, y 2007), Sosa (2009) y dos artículos interesantes sobre capacidades institucionales uno de Moreno (2007) y el otro a cargo de Cabrero (2004) asimismo el documento del CLAD (1998) sobre una nueva gestión pública para América Latina

Para resolver los problemas de orden metodológico que se nos presentaron pudimos recurrir a la serie de cuadernos metodológicos editados por del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en España. De esta colección nos fue de gran utilidad el cuaderno número 28 sobre Metodología de la ciencia política (Anduiza et. Al. 1999), el número 21 de la Metodología del Análisis Comparativo de Caïs, Jordi (1997), el número 30 del Método del estudio de caso de Xavier Coller (2000). Asimismo para la elaboración de nuestros cuestionarios el cuaderno de Azofra (1999) sobre Cuestionarios nos fue de mucha utilidad.

Ciertamente también nos facilitaron la construcción del marco metodológico y nos facilitaron el conocimiento y utilidad del método comparado en los diseños de investigación tanto de ciencia política como en las ciencias sociales las obra de Sartori, y Morlino (1999), Duverguer (1992), Makie y Marsh (1995), Dogan, Matei y Pahre Robert (1993) y Landman, Todd (2011).

Algunas otras obras más de la literatura española que marcaron y enriquecieron tanto nuestro trabajo como nuestro conocimiento en los temas que abordan son algunas de las obras que en las siguientes líneas comentamos. En ese sentido, La obra de Alba et al. (1997) Acerca del sistema político local nos fue de gran ayuda porque nos aporta la visión de que en cada municipio encontramos un sistema político, y rescata la idea de que el papel de los gobiernos locales no solo puede verse desde una posición meramente de gestión sino desde lo político, porque el trabajo de estos gobiernos es también político. Visión que también parece compartir Joan Botella (1999).

Igualmente importante nos resultó la obra editada por el Ministerio de las Administraciones Publicas sobre el estudio de los sistemas electorales y los modos de escrutinio en el nivel local¹³⁶ (2001). En ese mismo orden de ideas no podemos dejar de mencionar los papeles de trabajo publicados por el Instituto Universitario Ortega y Gasset en especial el de Agranoff (1991) el de James Ferris (1993), Manuel Villoria (1993 y 1995), Ernesto Carrillo (1995).

Invaluables para este trabajo también lo son las obras de la literatura española sobre administración pública, modernización, ética pública, gestión pública y políticas públicas las cuales nos aportaron nuevos marcos e ideas para analizar las administraciones públicas municipales y por tanto nos fueron de gran ayuda para orientar y reorientar nuestro estudio. Un ejemplo de ello son los

¹³⁶ Solo para comentar que ésta obra es un estudio comparado de los sistemas electorales vigentes en un número significativo de países europeos, incluyendo España, Francia, Italia, Reino Unido, Bélgica, Austria, Suecia y Noruega. Aunque no se trata propiamente de un estudio sobre México sin embargo nos resultó bastante útil para ubicarnos en los temas centrales que debíamos analizar en nuestro caso de los sistemas electorales municipales en México ya que como bien señala Nohlen (2004:462) << Con respecto a las elecciones en niveles inferiores al nacional (las elecciones regionales, específicamente las municipales), se debe constatar en términos genéricos que los sistemas electorales, sus componentes, sus mecanismos y sus efectos son independientes del nivel del sistema político. Las afirmaciones de la doctrina de los sistemas electorales son válidas para todos los procesos electorales, desde el nivel nacional hasta el nivel municipal>>.

trabajos de Bañón y Carillo (1997), Quim Brugué (1998), Villoria (1996), Arenilla (1991), Arenilla y Aliende (1999) y Blanca Olías (2001).

Mención aparte y especial merece la obra de Don Mariano Baena del Alcázar la cual trasciende no solo nuestro trabajo sino que también encontramos que ha trascendido en el tiempo a través de las generaciones de los estudiosos de la ciencia de la administración, la ciencia política y del derecho tanto dentro de España como fuera de sus fronteras tal como quedó plasmado en la obra que coordinó Arenilla (2010).

Ejemplo de ello lo es el manual de ciencia de la administración (2005) y el curso de ciencia de la administración (2000) cuya primera edición casi cumple tres décadas ya que fue escrita en 1983. En éste último además de aportarnos elementos para estudiar la administración pública como objeto de estudio, también nos fue de gran utilidad para conocer la administración local así como sus artículos publicados uno en la obra de Alba et al (1997) y otro sobre los problemas del gobierno local en España publicado dentro del primer número de los cuadernos de gobierno y administración de la Universidad Rey Juan Carlos (Baena, 2000).

1.2.3.3.1. Las entrevistas.

Por otra parte, cuando la información anterior no nos permitía aportar las suficientes evidencias nos apoyamos de la información cualitativa que pudimos obtener a partir del trabajo de campo, específicamente de las entrevistas semi—estructuradas que hicimos a los principales actores políticos¹³⁷ de los municipios estudiados (presidentes municipales, regidores y funcionarios de primer nivel) que a lo largo del período de nuestro estudio habían asumido esa responsabilidad política.

A ese respecto vale la pena señalar que el objetivo inicial fue entrevistar a un total de 144 personas, de los cuales 36 habían ocupado el cargo de

¹³⁷ En ese sentido, Martínez Pelligrini (1999:9) opina que <<uno de los recursos más útiles para recabar información sobre las cuestiones cualitativas en el ámbito municipal es, en general, la aplicación de entrevistas con agentes del medio>>. Sin embargo, advierte que en todo caso hay que considerar los elementos de subjetividad que esta fuente tiene.

presidentes municipales en los seis municipios. Un segundo grupo eran 72 regidores uno del partido que hubiese tenido mayoría en el ayuntamiento y un regidor de oposición. El tercer grupo lo componían 36 funcionarios principalmente el secretario del ayuntamiento o al tesorero.

En ese sentido, el criterio que buscamos seguir para la selección de los sujetos a entrevistar siempre fue la importancia y peso del cargo que asumieron en el gobierno municipal así como los objetivos de la propia investigación. Además, se tuvo siempre en cuenta el criterio de competencia del entrevistado que comenta Anduiza Perea, et al. (1999:83). Por tanto, sabíamos que por su experiencia y conocimiento en el gobierno municipal nos podían proporcionar aquella información que requeríamos para solventar la ausencia de las fuentes secundarias o bien para confirmar la misma.

De este modo, durante los meses de enero a marzo de 2001 a lo largo de los seis municipios estudiados pudimos entrevistar solo a un total de 60 personas¹³⁸ de los cuales 25 habían ocupado el cargo de Presidentes Municipal en tanto que 23 ellos fueron Regidores y 11 funcionarios según se muestra en el cuadro I.5 y en el anexo I.1. Con lo cual dicho sea de paso nuestro propósito inicial no se cumplió.

Cuadro I. 5. Número de actores políticos entrevistados por municipio.

Municipio— funcionario	Matehuala	Rioverde	Santa Catarina	San Luis Potosí	Santo Domingo	Soledad de Graciano Sánchez	Total
Presidente Municipal	4	4	2	3	5	5	23
Regidor	5	5	3	9	4	—	26
Funcionario	3	2	1	3	2	—	11
Total	12	11	6	15	11	5	60

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas.

¹³⁸ La relación de las personas que gentilmente y de manera desinteresada nos concedieron parte de su valioso tiempo para llevar a cabo la entrevista se puede consultar en el anexo I.1.

Cabe aclarar que antes de todo esto nos avocamos al diseño del cuestionario¹³⁹ labor que nos llevó unos meses, marzo a septiembre del año 2000. En la construcción del mismo siempre nos fue de mucha utilidad la opinión acertada del director de la tesis. Para tal efecto seguimos en mucho la experiencia del instrumento utilizado en la Encuesta Nacional de Gestión Municipal de 1990¹⁴⁰.

El resultado final de esa labor son los tres tipos de cuestionarios (véase el anexo I.2) que contienen preguntas abiertas, cerradas y semiabiertas cuyo propósito fue en todo caso tratar de no inhibir la respuestas del entrevistado y facilitar su tabulación y tratamiento estadístico¹⁴¹.

Finalmente, diremos que en su aplicación no estuvimos exentos de los problemas propios de este tipo de trabajos de campo como son: la falta de participación de los entrevistados, la cancelación de citas, la movilización hasta los municipios¹⁴² y el procesar una gran cantidad de datos que las entrevistas generan. Sin embargo, la experiencia fue grata y de hecho alguna información que no utilizamos en este estudio constituye una excelente base para un trabajo futuro.

¹³⁹ Para ello utilizamos como guía para la redacción del cuestionario la obra de Azofra (1999).

¹⁴⁰ En ese sentido, se puede consultar Ramírez Alfredo, y Roy Campos. Encuesta Nacional de Gestión Municipal 1990: informe metodológico. Documento de Trabajo número 51, CIDE, México, 1997. Igualmente los aspectos metodológicos de esa encuesta se pueden consultar en la obra García del Castillo (1999:111-115 y 261-288)

¹⁴¹ Para el tratamiento estadístico nos fue de gran utilidad la obra de Santesmases Mestre, (2001:88).

¹⁴² Para ello, debimos de recorrer más de 1000 kilómetros del territorio del Estado de San Luis Potosí. En ese caso aprovechamos nuestra visita en los municipios para acceder a otra información sobre su manejo administrativo y su estructura administrativa.

CAPITULO 2. La reforma municipal en México con especial énfasis en la reforma municipal de 1983: Contexto, contenido y alcances de su implementación en los estados.

Introducción.

<<.....no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada.....Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados; las contribuciones han sido impuestas por los estados, la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los estados, por los gobiernos de los respectivos estados. En una palabra al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad que esté constituida por sus tres poderes>>

Heriberto Jara

El propósito de este capítulo es estudiar y explicar nuestra variable independiente. No obstante ello, también en una buena parte de este capítulo describimos cual ha sido el camino que ha seguido la reforma municipal en México y cuál es la importancia que la reforma municipal de 1983 tiene para el régimen municipal mexicano y sus posibles efectos en la capacidad de gestión de los gobiernos municipales.

Para propósitos de nuestro estudio hemos dividido este capítulo en tres apartados. En el primero de ellos, el lector encontrará un epígrafe sobre los antecedentes históricos del municipio en México, que hemos considerado pertinente incluirlo como un eslabón que nos permita comprender tanto el proceso histórico de la institución municipal — desde la instauración del régimen municipal hasta nuestros días— como el proceso constitucional y de reforma municipal en México.

Nuestra atención se centrará dentro del análisis descriptivo e histórico que pretendemos hacer, en las facultades y competencias que en cada momento de la historia se le fueron otorgando al municipio. La idea es encontrar elementos que nos expliquen cuáles han sido desde el punto de vista histórico la capacidad de gestión que a lo largo del tiempo han tenido los municipios en México.

En la segunda parte, nuestro propósito es describir las reformas municipales adoptadas en México entre 1917 y 1983, aunque el núcleo central de este apartado será explicar el contexto, contenido, alcances e implementación de la reforma Municipal de 1983 en los estados y con especial énfasis en el estado de San Luis Potosí¹⁴³. Asimismo, sin perder nuestro hilo conductor describimos en esta parte también las reformas municipales de mayor contenido político derivadas de esta última reforma.

De ese modo, no resultará extraño que por la importancia que tiene la reforma municipal de 1999 la hayamos incluido en este apartado ya que desde nuestra perspectiva ésta cumplió un doble papel —comparado con el de una bisagra— toda vez que al mismo tiempo que cierra el ciclo de enmiendas municipales del siglo XX permite también conocer los primeros atisbos sobre las perspectivas de la institución municipal en el siglo XXI. Esto nos permitió conocer los puntos torales de la agenda pendiente de la reforma municipal en México para el siglo XXI de la cual damos cuenta en este apartado.

En la tercera parte, se describe el contexto económico que prevalecía en México tanto en el momento de implementar la reforma municipal de 1983 como en la década siguiente. La finalidad de esto es encontrar explicaciones sobre los efectos de la crisis económica en los alcances de la misma y en la capacidad de gestión de los gobiernos municipales, sobre todo en la capacidad financiera.

¹⁴³ Como se mencionó en el capítulo anterior nuestro estudio abarca seis municipios del estado de San Luis Potosí, por eso ponemos énfasis en analizar cuál fue el proceso de implementación inicial de la reforma en ésta entidad federativa y la voluntad política del gobernador en torno a la reforma. En tanto que en el capítulo cinco aportamos mayores datos socioeconómicos y políticos sobre San Luis Potosí con el propósito de proporcionar algunas referencias más que nos permitan entender la dinámica tanto del régimen municipal en ese estado como el derrotero que ha seguido la reforma municipal de 1983 a lo largo de nuestro periodo de estudio.

2.1. Breves antecedentes históricos del régimen municipal en México.

Ciertamente resulta difícil poder resumir la historia del municipio en México, sobre todo cuando se tiene en cuenta que este es un tema bastante amplio que seguramente aporta líneas de investigación no solamente para una tesis sino para muchas investigaciones cuyo propósito sea rescatar la riqueza histórica del régimen municipal mexicano. Historia que dicho sea de paso está llena de hechos y eventos cuya evolución y desarrollo son los cimientos sobre los que se han edificado las instituciones municipales que hoy en día conocemos¹⁴⁴.

Por ello, es preciso señalar que no es nuestra pretensión hacer en este pequeño epígrafe una amplia reconstrucción histórica del municipio puesto que los objetivos de esta tesis no tienen esa orientación¹⁴⁵. No obstante esta limitación, el lector puede en todo caso recurrir a una infinidad de textos y artículos que abordan de manera profusa y detallada los orígenes y evolución del municipio en México¹⁴⁶. Una suerte distinta parecen tener los estudios sobre la historia

¹⁴⁴ Acerca de ello, Miguel León Portilla (1995) afirma que << las instituciones nunca se crean accidentalmente ni son producto exclusivo de la intención humana, sino resultado de un proceso evolutivo, en otras palabras, son el resultado del desarrollo del conocimiento y de la experiencia. La gran diferencia que existe entre una sociedad tribal y una sociedad política, sólo puede explicarse en función de un nivel distinto de progreso>>. De este modo, creemos que ese largo andar del municipio en la historia ha permitido transformar esa institución a grado tal que el municipio colonial en nada se parece al municipio que hoy conocemos, ya que como veremos cada uno es dueño de sus propios rasgos y entre uno y otro existen diferencias que los separan. En ese orden de ideas, coincidimos con Merino (1996:346) cuando señala al municipio como la única institución de la colonia que logró sobrevivir —así fuera superficialmente— a todos los cambios políticos del convulsivo siglo XIX que lo orillaron a vivir en condiciones políticas muy precarias. Sin embargo, de acuerdo con el propio Merino (ibídem) el municipio nunca abandonó su sitio entre las instituciones del Estado. Más bien desde nuestra perspectiva personal —como lo veremos más adelante— creemos que con la Constitución de 1917 y los cambios del siglo XX la institución municipal parece recobrar y reforzar su posición política dentro del Estado mexicano.

¹⁴⁵ Por ello el lector podrá advertir que hemos usado como título de este epígrafe las palabras <<breves antecedentes>> porque nuestro propósito no es profundizar en este tema. A diferencia de otros autores (Ochoa Campos: 1985; Robles (2000); Olmedo (1985); Quintana Roldán (2001) quienes sí lo han hecho y por esa razón a ellos y otros autores hemos recurrido para la elaboración de esta parte.

¹⁴⁶ Sobre esto se pueden citar varios trabajos, entre los cuales están los siguientes: Melgarejo, José Luis, Raíces del Municipio Mexicano, Universidad Veracruzana, México, 1988; Centro Nacional de Estudios Municipales, El Municipio Mexicano, Secretaría de Gobernación, México, 1985; Ochoa Campos, Moisés, El Municipio. Su evolución Institucional, BANOBRAS, México, 1981; Ochoa Campos, Moisés, La reforma municipal, edit. Porrúa, México, 1985; Boehm de Lameiras, Brigitte (coord.). El municipio en México. El Colegio de Michoacán, Zamora, 1987; Merino Huerta, Mauricio, El municipio en la formación del Estado Nacional, Tesis Inédita de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid, 1996; El mismo trabajo pero ya editado en libro, Merino Huerta, Mauricio, Gobierno local, poder nacional: la contienda por la formación del Estado mexicano, COLMEX, México, 1998; Jarquín Ortega, María Teresa, <<El Municipio en México: Actualidad y Raíces>>, en Revista el Municipio, INAP del Estado de Querétaro, México, 1997; Solórzano Olvera, M., <<Génesis del gobierno de las ciudades y el municipio libre>> en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, números 26,27 y 28, INAP, México, 1987; Faya Viesca, Jacinto, <<Antecedentes y actual estructura del municipio mexicano>>, en Gaceta de Administración Estatal y Municipal, números 8 y 9, octubre de 1982 a marzo de 1983; Flores Caballero, R., " El Municipio: Colonial y Republicano>>, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, números 18 - 19, INAP, México, 1986, pp.17-23; Carpizo, Jorge, <<Evolución y perspectivas del régimen municipal en México>>, en Estudios Municipales, Número 5 septiembre- octubre, CNEM, México, 1985, pp. 35—45.

específica de cada municipio ya que sus producciones parecen ser contadas¹⁴⁷. Con lo cual la disposición de datos históricos sobre un determinado municipio muchas veces limita el trabajo del investigador en la elaboración de estudios de casos, pero al mismo tiempo consideramos que es una línea importante de investigación tanto para nosotros como para los propios historiadores si partimos del supuesto de que cada municipio tiene su propia historia.

2.1.1. Formas autóctonas de organización municipal: <<El calpulli>>

Es compartida entre varios autores la idea (Ochoa Campos, 1985; Olmedo, Raúl, 1985; Aguirre Beltrán, 1991; Quintana Roldán, 2000; Orozco Deza, 2000) de señalar que en el período prehispánico ya existían algunas formas autóctonas de organización social, política y económica, en las culturas prehispánicas ubicadas en el territorio que hoy ocupa México. Un ejemplo de ello es la cultura formada por los Aztecas también conocidos como <<Mexicas>> que dominaron desde 1325 a 1519 la meseta central del territorio y fundaron como capital de su cultura la ciudad de Tenochtitlán y al <<Calpulli>> como célula de su organización política, económica y social¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Un trabajo interesante de este tipo de estudios —de los pocos que conocemos— es el elaborado por Luis González, *Pueblo en Vilo: Microhistoria de San José de Gracia, El Colegio de Michoacán*, 5ª. Edición, México, 1995. En el cual, el autor presenta la historia del municipio de San José de Gracia en Michoacán. Por otro lado, en la *Enciclopedia los Municipios en México* en la descripción que se hace de cada municipio del país se aportan algunos hechos históricos sobresalientes los cuales son útiles para tener algunas referencias históricas de cada municipio (CNEM, 1996; INAFED, 2002). Por su parte el INEGI (1997) elaboró y ha editado un trabajo que recoge la división territorial de los 31 estados de la República mexicana y el Distrito Federal, de 1810 a 1995, lo cual permite al investigador encontrar algunos datos importantes sobre la división territorial y denominación de cada municipio durante ese período. Para conocer la historia de los municipios del Estado de San Luis Potosí el lector puede recurrir a una interesante obra que aporta datos históricos de cada uno de los municipios de ese estado. Al respecto, recomendamos consultar la obra de 56 volúmenes de Pedraza Montes, José Francisco, *Sinopsis histórica de los municipios del Estado de San Luis Potosí*, editada por Gobierno del Estado de SLP—Centro de Estudios Municipales, San Luis Potosí, SLP, 1993.

¹⁴⁸ El acuerdo en cuanto a la existencia del Calpulli como una forma de organización natural y autóctona es generalizado entre dichos autores. Sin embargo, encontramos que el debate en torno a esta institución surge cuando se le quiere equiparar con el municipio actual. Al respecto Quintana Roldán (2000: 47) sostiene que esa forma compleja de organización representada en el Calpulli y el hecho de que éstos contaran con autoridades propias ha propiciado que algunos autores —ente ellos Ochoa Campos— relacionen a esta institución como un verdadero municipio de origen natural. Planteamiento que Quintana Roldán (ídem) refuta ya que sostiene que de ninguna manera puede catalogarse como municipio al Calpulli toda vez que su división no obedecía a ninguna concepción política de autonomía ni sus competencias eran de orden municipal ya que aquellas respondían más a cuestiones derivadas del parentesco y la religión. Esta misma posición, parece ser compartida por Teresita Huerta Rendón (1998:90) quién afirma que <<el Calpulli es en algunos rasgos similar al municipio, pero que es incorrecto equiparlo>>.

Por nuestra parte, asumimos en este caso una posición ecléctica, reconociendo por un lado la importancia de esta institución autóctona y natural en la evolución y desarrollo de esa cultura indígena y por otra parte en la formación del régimen municipal castellano a través de los Cabildos Indígenas. Sin embargo, hay que reconocer también que ese régimen tendría —como lo veremos— su propia evolución y decadencia. Razón por la cual consideramos que no se puede equipar a estas instituciones porque pertenecen a contextos y procesos de organización distintos cada cual con sus propios rasgos y con un papel diferente en la historia. Reflexión que apoyamos en el planteamiento que hace Baena (2000:23) sobre el

De este modo, encontramos que socialmente el Calpulli representa de acuerdo con Ochoa Campos (1985:33) una alianza de familias en donde los elementos que constituían la base de ésta organización social —natural— estaban arraigados en los lazos o vínculos de parentesco a un territorio determinado. Así, señala Ochoa Campos (ibídem), que esos grupos de familias poseían comunalmente la tierra -la cual trabajan para su sustento- y además tenían como obligación la prestación de trabajos comunitarios como el cultivo de otras tierras y la construcción de obras públicas. Todo esto convertía al Calpulli en una unidad económica autosuficiente ya que cada familia pagaba por el uso de la tierra un tributo al Calpulli y éste a su vez tributaba al Imperio Azteca y a su <<tlatoni>> quien era el jefe de la tribu.

Ese sistema fiscal centralizado parecía no limitar la autonomía de cada Calpulli para organizarse internamente ya que el Calpulli como organización política contaba con su propio gobierno, el cual, asumía la forma de un Consejo de Jefes en el que recaía la autoridad suprema. Dicho consejo se integraba por los hombres de mayor edad y sabiduría de cada familia¹⁴⁹.

De acuerdo con Ochoa Campos (1985:34) una de las funciones principales de ese consejo era designar y destituir mediante elección a los funcionarios del Calpulli, los cuales tenían facultades ejecutivas y aunque su nombramiento era vitalicio, sin embargo no podían traspasar el cargo a sus hijos.

Entre los principales funcionarios destacaba el Teachcauh o Pariente Mayor a quien correspondía ejercer la administración comunal dentro del Calpulli¹⁵⁰. Por esta razón este funcionario representaba en palabras de Aguirre Beltrán (1991) el procurador y representante del linaje ante el gobierno de la tribu y como tal tenía derecho a formar parte del consejo tribal.

riesgo de transpolar y equiparar instituciones antiguas con instituciones actuales. En ese sentido, Baena (ídem) afirma que << Pero nada más peligroso que hacer fáciles transposiciones históricas de unas épocas a otras refiriéndose a instituciones del pasado como si tuvieran el mismo significado que las actuales>>.

¹⁴⁹ Al respecto puede consultarse la obra de Aguirre Beltrán, Gonzalo, *Formas de Gobierno Indígena*, Obra antropológica (IV) FCE, México, 1991, pp. 25—57.

¹⁵⁰ De acuerdo con Ochoa Campos (ídem) el Teachcauh tenía como una de sus principales funciones administrar el régimen comunal, el trabajo de los miembros del Calpulli, el producto de sus tierras así como la conservación del orden, la impartición de la justicia y hasta cuestiones religiosas como el culto a los Dioses.

Los otros funcionarios y sus respectivas funciones que ejercían eran de acuerdo con Ochoa Campos (1985:34—35) y Orozco Deza (2000:16—17) el Tecuhtli, quien fungía como jefe militar. Los Calpizquez que hacían la labor de recaudación de los tributos. Los Tequitlatos cuya función principal era la distribución del trabajo comunal. El Tlacuilo quien realizaba la tarea de escribano, una especie de nuestros actuales cronistas municipales. Los Hechiceros a quienes se les confería la salud de las familias del Calpulli. Asimismo se consideraba como funcionarios del Calpulli a los Sacerdotes. .

Como podemos darnos cuenta dentro de esa organización social encontramos ya algunos antecedentes de la división del trabajo gubernamental y la aplicación del principio de delegación de autoridad, ya que estos datos nos permiten observar toda una estructura administrativa y un cuerpo de funcionarios para realizar las funciones elementales de un gobierno. Entre dichas funciones encontramos aquellas que tienen que ver con las tareas fiscales para el autofinanciamiento de la institución a través de la recaudación de impuestos, asimismo hallamos funciones importantes como la seguridad y la salud pública.

Para cerrar este punto solo diremos que esta forma de organización autóctona desapareció de acuerdo con Capdequi (1986) progresivamente a mediados del siglo XVI, no sin antes servir como puente de transición al nuevo régimen municipal castellano que se fundó en el territorio de la Nueva España¹⁵¹.

2.1.2. Instauración del primer municipio en México y en el estado de San Luis Potosí.

Resulta una opinión compartida entre los autores que han escrito sobre este tema (Peralta Burelo, 1985; Moreno Platas, 2001:37) señalar que la fundación del primer municipio mexicano fue el de la Villa Rica de la Vera Cruz (por haber desembarcado en viernes santo de la cruz) el día 22 de abril de 1519 en el territorio que hoy ocupa el Estado de Veracruz y cuyo fundador fue Don Hernando

¹⁵¹ Al respecto Ots Capdequi, J.M. en su obra, *el Estado Español en las Indias*, FCE, 1986, México, pp. 61—63. Sostiene la idea de que << el régimen municipal en las ciudades de indias fue en sus líneas generales, un fiel trasplante del viejo municipio castellano de la Edad Media>>

Cortés – mejor conocido como Hernán Cortés—. Con este acto de acuerdo a Ochoa Campos (1985) quedó prácticamente instalado el primer municipio y la primera población europea en el territorio, que habría de conocerse como la Nueva España.

Se hace notar en la diversa bibliografía, que el surgimiento de éste y muchos municipios que le sucedieron se dio más por fines políticos y militares que por vínculos de vecindad (Robles, 2000:80 y 83). De este modo, de acuerdo con Ochoa Campos (1985: 96) los primeros municipios siguieron un proceso inverso a la tradicional forma en que se constituye la vida local, por lo que Moreno Platas (2001: 40) ha señalado que la organización municipal no surgió precisamente para satisfacer las necesidades de la asociación de vecindad, pues no había previamente —en el caso del primer municipio— núcleos de población¹⁵².

No obstante ese detalle, en la incipiente organización municipal, una idea compartida entre varios autores es que con la implantación de esa primera institución municipal se inició todo un proceso de construcción del régimen colonial y control de los pueblos en esos nuevos territorios. Para ello, en cada municipio que se constituía se elegía como órgano de gobierno a un Ayuntamiento.¹⁵³

En el caso del primer municipio la estructura¹⁵⁴ del Ayuntamiento de acuerdo con Ochoa (1985:96) Moreno Platas (2001: 38) y Reynaldo Robles (2000:79) quedo como sigue:

- Dos alcaldes ordinarios (Alonso Hernández Portocarrero y Francisco Montejo);
- Cuatro regidores (Alonso Dávila, Gonzalo Sandoval, Pedro y Alonso Alvarado);

¹⁵² El mismo Ochoa Campos (1985:101—102) nos aclara que una de las funciones administrativas asumidas por los primeros ayuntamientos además de la planificación de los nuevos pueblos, fue exigir la vecindad de sus habitantes como una forma de evitar el mal uso y especulación de las tierras que les eran asignadas a cada habitante.

¹⁵³ En ese sentido, parecen coincidir las opiniones tanto de Merino (1996:44—45) como de Robles (2000:85y 98) en señalar el doble papel que tuvo el municipio en la constitución de la colonización de América, ya que por un lado el municipio permitió la organización de la población y por otro lado se convirtió en el medio de control de los pueblos.

¹⁵⁴ Parece ser que la estructura de los ayuntamientos no sería uniforme en todos los municipios si tomamos en consideración los datos que aporta Ochoa Campos (1985:100) en torno al primer municipio metropolitano en lo que fue la ciudad de Tenochtitlan entre 1524 y 1528, cuyo ayuntamiento solo contaba con un alcalde mayor, dos alcaldes comunes, ocho regidores, el mayordomo y un escribano.

- Un alguacil mayor (Juan Escalante);
- Un capitán de entradas, cuyo cargo recayó en la persona de Pedro de Alvarado;
- Un maestro de campo, dos alférez y como escribano Diego Godoy

Ciertamente el surgimiento de nuevos municipios se fue dando gradualmente según avanzaban las expediciones, sin embargo dicho proceso se convertiría al mismo tiempo en el régimen municipal y el eslabón de la estructura gubernamental de la colonia. En efecto de acuerdo al esquema histórico de Ochoa Campos (1985:93) entre 1519 y 1521 fue un período que permitió introducir el sistema municipal castellano¹⁵⁵ lo cual parece coincidir con la caída del imperio Azteca en 1521 y la instauración del primer municipio – Coyoacán- en el territorio que ocupaba la ciudad de Tenochtitlan y que actualmente coincide con el territorio que ocupa el Distrito Federal¹⁵⁶.

En el caso concreto del estado de San Luis Potosí¹⁵⁷ y tomando como referencia los datos anteriores y la bibliografía que al respecto dispusimos¹⁵⁸, podemos decir que las primeras expediciones se dieron en la huasteca¹⁵⁹ y posteriormente por la zona media, para finalmente llegar en 1550 a la zona altiplano, específicamente al Valle de San Luis (INAFED,2002). A su paso, sostuvieron luchas con los grupos étnicos avecindados en cada una de las zonas,

¹⁵⁵ A ese respecto Pineda Nicolás (2000:18) puntualiza también que la creación de ayuntamientos prosperó durante la primera mitad del siglo XVI, los cuales poseían como característica principal, que gozaban de cierta autonomía e independencia.

¹⁵⁶ El régimen municipal en el Distrito Federal como veremos en el epígrafe de la reforma municipal estaría vigente hasta 1929. Véase el epígrafe 2.2.2.

¹⁵⁷ Solo para contextualizar diremos de acuerdo a los datos históricos que ofrece el INAFED (2002) en la enciclopedia de los municipios de San Luis Potosí que el territorio de este estado abarcaba territorios tanto de la región cultural de Aridoamérica —la mayor parte— y de Mesoamérica, por tanto, se habían asentado diversos grupos étnicos, siendo los más antiguos los Huastecos o Tenek y los Nahuatl, que habían fundado en la región huasteca la ciudad del Consuelo hoy conocida como Tantok. Mientras que en la región media y altiplano se encontraban establecidos los Chichimecas, integrados por los grupos étnicos de los Pames y los Guachichiles.

¹⁵⁸ Al respecto puede verse la obra completa de Rafael Montejano, los siguientes trabajos. Montejano y Aguiñaga, Rafael, Acta de Fundación y Título de Ciudad de San Luis Potosí: Introducción y versión paleográfica y notas, Edición del Fondo Cultural Bancen, San Luis Potosí, México, 1988; Montejano y Aguiñaga, Rafael, La Fundación de San Luis Potosí, 1589—1592, editada por el H. Ayuntamiento de San Luis Potosí 1989—1991, San Luis Potosí, México, 1989.; Montejano y Aguiñaga, Rafael, San Luis, la tierra y el Hombre, Archivo Histórico del Estado, San Luis Potosí, México, 1992. Asimismo, puede consultarse, Primo Feliciano Velásquez, Historia de San Luis Potosí, 1860—1953, editado por el Archivo Histórico, San Luis Potosí, 1992; y, Pedraza Montes, José Francisco (1993).

¹⁵⁹ De acuerdo a los datos de la enciclopedia de los municipios de San Luis Potosí, la conquista militar en la Huasteca se dio setenta años antes de que se fundara el municipio de San Luis Potosí en 1592, y un reflejo de ello fue el establecimiento como pueblos de los asentamientos indígenas que se encontraban en Tamazunchale, Tamuín, Coxcatlan, Tampamolón y Tancuayalab. Que hoy son municipios de San Luis.

primeramente con los Huastecos o Tenek en Coxcatlan, aunque donde encontraron mayor resistencia fue en la región Chichimeca muestra de ello fue la <<guerra chichimeca>> que duró 40 años, entre 1550 y 1590 (INAFED, 2002).

En este punto, parece una idea compartida que fue el Capitán Miguel Caldera y Fray Diego de la Magdalena quienes lograron apaciguar a los Guachichiles y con ello se pudo fundar en el Valle de San Luis una comunidad a la que denominaron San Luis¹⁶⁰, en tanto que Don Juan de Oñate fue designado como su primer Alcalde.

Sobre su fundación de acuerdo con la obra de Rafael Montejano y Aguinaga (1988) podemos decir que fue el 3 de noviembre de 1592. De esta manera en el acta de fundación se puede leer lo siguiente:

<< (...) en el pueblo de san Luis mesquititeque a tres días del mes de noviembre de mil e quinientos y noventa y dos años) el capitán miguel caldera a cuyo cargo está la pacificación de los indios (...)>> (Montejano: 1988).

Posteriormente, en 1656 a este pueblo le fue otorgado el carácter de Ciudad al mismo tiempo que cambió su denominación original, agregándosele <<Potosí>> por la similitud de su riqueza con la minas de Potosí en Bolivia, de este modo se le conoció por San Luis Minas del Potosí de la Nueva España (INAFED, 2002; Pedraza, 1993).

A todo este proceso, según nos refiere Primo Feliciano (1992; citado por SEP, 1999:105—106) siguió la fundación de otros pueblos¹⁶¹ en este estado, los cuales hoy en día de acuerdo a los datos del INAFED (2003) y Pedraza (1993) son municipios del Estados de San Luis Potosí.

¹⁶⁰ De acuerdo con Montejano (1992) y Feliciano Velásquez (1992) e INAFED (2002) con el descubrimiento de los yacimientos mineros llegaron al Valle de San Luis, además de las familias españolas, grupos de indígenas tlaxcaltecas y otomíes que se dieron a la tarea de fundar algunas Villas en lo que hoy representan los siete barrios. En este sentido, los Tlaxcaltecas fundaron la Villa de Nuestra Señora de la Asunción de Tlaxcalilla, mientras que los Guachichiles la Villa de Santiago, cerca del puesto de San Luis. Las otras cinco villas fueron: San Cristóbal del Montecillo, San Sebastián, Nuestra Señora de los Remedios de Tequisquiapán, San Juan de Guadalupe y San Miguelito.

¹⁶¹ Esos pueblos son los siguientes: Santa Catarina del Mártir del Río Verde fundado el 1º de Julio de 1617; Nuestra Señora de la Pura y limpia concepción del Valle del Maíz el 15 de Julio de 1617; San Felipe de Jesús (Gamoles) el 10 de Julio de 1617; Nuestra Señora de la Presentación de Pinihuán (Pinihuán) el 8 de julio de 1617; San Antonio de Lagunillas el 6 de julio de 1617; Matehuala en el año 1600; Ramos en 1608; Santa María del Río en 1610; Guadalcazar en 1615; Cedral 1780; Alaquines 1691 y Ciudad . Fernández 1731. Aunque debemos advertir de acuerdo con Primo Feliciano (1992) que previamente en 1535 y 1573 se habían conformado los pueblos de Ciudad Valles y Charcas respectivamente.

2.1.3. El municipio durante la época colonial.

Durante la época colonial sobra decir que la forma de gobierno que se implantó en la Nueva España¹⁶² la constituyó el Virreinato, cuyo poder y ejercicio del mismo se personalizaba en la figura del Virrey, el cual, se encargaba de ejercer el gobierno como representante del Rey de España, quien dentro de ese régimen —caracterizado por un alto grado de centralización— era la máxima autoridad.¹⁶³

En efecto de acuerdo con Martínez Cabañas (1995:80) el Municipio en ese régimen colonial ocupaba, por así decirlo, un cuarto nivel dentro de la estructura del poder político, ya que el Virrey era la máxima autoridad seguido del Gobernador, luego el Alcalde Mayor y el Regidor, y por último el Ayuntamiento formado por un cuerpo de vecinos españoles y criollos, el cual era la autoridad en el municipio cuya cabecera era la ciudad o villa.

A ese respecto Quintana Roldán (2001:54) menciona que por lo regular en cada ciudad importante de la Nueva España se organizó un Municipio con su respectivo Ayuntamiento, el cual podía depender jerárquicamente o bien del gobernador, del corregidor o del alcalde mayor, a quienes el Virrey encargaba el gobierno y administración de los pueblos. Lo cual parece coincidir con la idea de Merino (2005) de que la función de los municipios durante esa época fue tener el control de los pueblos. Aunque también suele mencionarse la poca autonomía que los gobiernos municipales tuvieron durante esa época¹⁶⁴.

En cuanto a la estructura que tenían los ayuntamientos parece existir un consenso entre los autores que abordan este tema (Moreno Espinoza, 1992:72; Moreno Platas, 2001: 42y43; Quintana Roldán, 2001:55) en señalar que ésta

¹⁶² De acuerdo con Raúl Olmedo (1985:163) y Martínez Cabañas (1995) El México colonial o lo que es lo mismo la Nueva España fue dividida territorialmente en cinco reinos a saber: Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, Nuevo León, Nuevo México y la Provincia de Yucatán.

¹⁶³ Señala Raúl Olmedo (1985:163) que los gobernadores y corregidores o alcaldes mayores formaban el gobierno en el ámbito provincial y localmente los Cabildos y sus oficiales hacían las funciones de gobierno y administración

¹⁶⁴ Pineda Nicolás (2000: 18 y19) y Raúl Olmedo (1985:167) coinciden en señalar que la autonomía de que gozaron los primeros municipios poco a poco se fue minando por la creciente intervención de la monarquía en los asuntos locales, con lo cual, los municipios durante la colonia perdieron autonomía.

variaba de acuerdo al tipo de población¹⁶⁵, de ahí que el número de integrantes — sobre todo regidores¹⁶⁶ estuviera en función del tipo y tamaño poblacional de los pueblos, algo no muy alejado de nuestra realidad actual¹⁶⁷.

En cuanto a los otros integrantes de los ayuntamientos los autores coinciden en señalar además de los regidores a los alcaldes ordinarios, los síndicos personeros, el alférez real, el procurador general y el alguacil mayor. Cada uno de ellos, se encargaba de llevar a cabo funciones muy específicas a su cargo¹⁶⁸.

Por lo que se refiere a las formas y procedimientos para la designación de estos funcionarios, éstas parecen haber cambiado a lo largo de esta etapa histórica. De esta manera, nos encontramos que en una primera etapa de la colonia correspondía a los <<adelantados>> descubridores de pueblos o fundadores de las villas y ciudades, el derecho de nombrar a quienes habrían de ocupar los cargos concejiles dentro de los ayuntamientos.

Posteriormente coexistió y prevaleció la designación real con la tan viciada práctica de la <<Venta de Cargos¹⁶⁹>> al mejor postor para fungir como alcaldes o regidores. Lo cual, parece haber generado vicios en la gestión de los

¹⁶⁵ De acuerdo con Ots Capdequi (1986: 62) y Martínez Cabañas (1995:82) durante esa etapa se podía identificar tres clases de poblaciones; 1) las ciudades metropolitanas, 2) las ciudades diocesanas o sufragáneas y, 3) las villas o lugares. Las cuales se componían por doce, ocho y cuatro regidores respectivamente.

¹⁶⁶ Como indica Moreno Platas (ídem) fue a través de dos disposiciones que la Corona emitió como se reglamentó ese asunto, así, mediante la Real Cédula fechada el 23 de octubre de 1523 expedida por el Rey Carlos V, se estableció que las poblaciones mayores se integrarían con doce regidores y las villas o pueblos chicos a lo mucho con seis. Por su parte, el Rey Felipe III en 1618 cambió sustancialmente esa medida, así, ordenó que los pequeños poblados se integrarían por un alcalde y un regidor, mientras que los poblados más grandes con dos alcaldes y cuatro regidores.

¹⁶⁷ Véase en el capítulo 3 el epígrafe de los sistemas electorales municipales en México.

¹⁶⁸ De manera resumida podemos mencionar que en el caso del alcalde ordinario además de presidir el cabildo, este desempeñaba funciones relacionadas con la jurisdicción civil y criminal. Las funciones de los regidores —quienes tenían la más alta investidura dentro de los miembros del cabildo— estaban de manera general más relacionadas con las tareas administrativas, la defensa de los derechos comunales y el rechazo a la intervención de los gobernadores. El alférez real, gozaba de voz y voto en el cabildo y debía proponer a los candidatos a regidores honorarios y cubrir las ausencias del alcalde ordinario. Por su parte, el alguacil, cumplía labores más apegadas a la vigilancia y seguridad pública. Mientras que el procurador asumía la defensa de los derechos y el interés general de las villas y ciudades, funciones parecidas a las que hoy realizan los síndicos. Para una descripción más amplia sobre esto puede verse, Moreno Platas (2001: 46—48) y Martínez Cabañas (ibídem), así como, Ochoa Campos (1985:146—154)

¹⁶⁹ Durante nuestro período de estudio encontramos que este tipo de prácticas ya añejas parecen haberse reproducido en la década de 1980, ya que de acuerdo con su opinión uno de nuestros entrevistados señala que entre algunos dirigentes — delegado o el presidente del comité directivo estatal— del PRI era común algunas veces, que cuando se aproximaba la designación de los candidatos a presidentes municipales, estos lucraran a través de la selección de los candidatos a presidente municipal, vendiendo la candidatura con la seguridad de que quién era nominado por el partido era casi seguro que resultaba vencedor en la elección — lo cual se consideraba mero trámite— debido al monopolio político que ejercía el PRI en los espacios del poder municipal. Opinión que coincide con nuestro análisis que hacemos en el capítulo 3 y en el capítulo 5 respecto a la hegemonía que tenía el PRI durante la década de los años ochenta.

Ayuntamientos, al romperse con la compra del cargo el vínculo de responsabilidad política frente a los ciudadanos (Ochoa Campos, 1985). Por el contrario, se advierte en la mayoría de la bibliografía que hemos citado que la designación por elección no era un método tan socorrido durante esta etapa.

En cuanto al período que podían durar en el cargo los integrantes de los ayuntamientos – a excepción de las regidurías perpetuas- los cargos se renovaban cada uno o dos años. Aunque de acuerdo con Quintana Roldán (2001:56) existían también limitaciones a la reelección inmediata a través de la <<Ley del Hueco>>.

Por lo que se refiere a las facultades y atribuciones que tenían asignados los municipios y que correspondía a sus ayuntamientos materializarlas, parece una idea compartida entre varios autores (Moreno Platas, 2001:45; Quintana Roldán, 2001:55); Raúl Olmedo, 1985), que estos contaban con una variedad de competencias que bien se pueden clasificar en tres tipos de atribuciones a saber: legislativas, judiciales y administrativas.

De este modo, entre las funciones legislativas los ayuntamientos tenían la facultad de elaborar sus propias ordenanzas municipales. Asimismo, el ejercicio de las atribuciones judiciales otorgaba a los ayuntamientos la facultad de conocer aquellas apelaciones contra fallos de los alcaldes ordinarios siempre y cuando según Quintana (ibídem), esos asuntos no fueran competencia de la Audiencia Real. Mientras que las atribuciones administrativas permitían a los gobiernos municipales poder realizar las tareas de planificación, asimismo la obligación de prestar servicios públicos, construir obras y tareas recaudatorias para el cobro de impuestos¹⁷⁰.

No obstante ese cumulo de funciones que tenían asignados los municipios de acuerdo con Moreno Platas (2001:479 y Raúl Olmedo (1985:171—173), paulatinamente este campo de acción se fue reduciendo poco a poco por el

¹⁷⁰ De acuerdo a Raúl Olmedo (1985:171) y Quintana Roldán (2001:57—59) las finanzas municipales de los municipios coloniales se componían de dos fuentes de ingresos, los propios y los arbitrios. Los primeros básicamente se integraban por la explotación —arrendamiento o administración directa de tierras y edificios— de los bienes propios y del uso común, así como la recolección de tributos. Mientras que los segundos, los arbitrios o mercedes eran recursos autorizados por el Rey —impuestos por negocios mercantiles y oficios— para beneficio de los municipios, entre los que Quintana Roldán (ibídem) menciona la sisa, las derramas o repartimiento, contribuciones y las concesiones.

surgimiento de otros órganos de gobierno colonial como fue el caso de las intendencias cuya figura central era el intendente, el cual asumió muchas de esas competencias y funciones medrando con ello la escasa autonomía que tuvieron los municipios y sus ayuntamientos durante la época colonial.

2.1.4. El municipio decimonónico.

En este epígrafe nuestra intención es resumir el papel que el municipio tuvo durante el siglo XIX, que coincide con el período de independencia y la construcción del estado nacional¹⁷¹. De este modo al revisar la literatura encontramos que es una idea compartida —como veremos— entre quienes han escrito al respecto señalar la pérdida de autonomía de los gobiernos municipales frente al jefe político, además se subraya el olvido que tanto las constituciones federalistas de 1824 como la de 1857 tuvieron con la institución municipal al no incluir su regulación en sus textos.

A ese respecto, se ha llegado a decir de acuerdo con Carpizo (1985:36) que formalmente al municipio le fue mejor cuando gobernaron los centralistas ya que por lo menos éstos tuvieron la voluntad de incluirlo en sus proyectos constitucionales tanto de 1836 —conocidas como las siete leyes— como en las Bases de Organización Política de México de 1843. En tanto que en las Constituciones de corte federal de 1824 y 1857 la posición del municipio paso claramente inadvertida.

¹⁷¹ Resumimos aquí algunas apreciaciones que hacen Raúl Olmedo (1985:178) y Moreno Platas (2001:54) respecto a ese proceso de independencia y las contrariedades que se presentaron entre los liberales y conservadores respecto al modelo de estado que debía asumir México como país independiente. En este sentido, se menciona que al momento de firmarse la independencia de México en 1821 el país —entonces ya independiente— se enfrentó al dilema que suponía la decisión sobre la forma de gobierno que habría de adoptarse, las opciones eran entre una Monarquía Constitucional o una República. En un primer intento con la firma del Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba se optó por la primera de ellas, la cual duraría solo dos años. De esta manera, la definición del modelo de estado —entre 1822 y 1824— impuso nuevamente otro dilema entre adoptar una república federal o central. Cuestión que de acuerdo con Raúl Olmedo (ibídem) propició la separación de los partidarios republicanos en dos grupos: por un lado los liberales los cuales eran proclives a la formación de un gobierno bajo la forma de una República Federal donde los estados gozaran de libertad y autonomía. Por otra parte, los conservadores que se inclinaban más por la instauración de una Monarquía o una República Central donde el epicentro del poder estuviera en la capital en detrimento de la autonomía y libertad de los estados. Este debate, que a primera vista parece algo sencillo, no lo fue entonces, propiciando con ello la polarización y la lucha por el poder entre 1821 y 1857.

Ciertamente algunos autores tienden a justificar¹⁷² tal acción bajo el argumento del perfil federalista de esos documentos que obligaron a los constituyentes a ser respetuosos de los principios federales y por lo tanto la reglamentación del régimen municipal debió cedérsele a los estados como una institución de derecho local tal como coinciden Martínez Cabañas (1995:83) y Martínez Asadd y Ziccardi (1986:8).

Sobre esto, parece una idea compartida por varios autores que quizá la peor parte de la historia de la institución municipal en esa centuria la encontramos en la dictadura de Porfirio Díaz de 1880—1910 toda vez que no solo pasó a un lugar secundario sino que fue sometida al igual que su escasa autonomía a la autoridad de los Jefes Políticos¹⁷³.

En ese contexto Reynaldo Robles (2000:122-123) señala que <<los jefes políticos representaron la dictadura y el absolutismo de los municipios>>, con lo cual coincidimos toda vez que como bien opina Martínez Cabañas (1995:86), el jefe político podía declarar disuelto al ayuntamiento que se revelara en contra del gobierno y revisar las cuentas de la administración municipal.

Vale la pena mencionar que el antecedente del Jefe Político lo encontramos de acuerdo con Carpizo (ibídem) y Orozco Deza (2000:19) en la Constitución de Cádiz¹⁷⁴, en cuyo contenido se concebía al municipio como una instancia básica de gobierno según el título VI, capítulo I artículos 309 al 323 en

¹⁷² Encontramos que tanto Raúl Olmedo (1985:178) como Orozco Deza (2000:21) reconocen que efectivamente la Constitución de 1824 no hizo ninguna referencia al Municipio. En ese contexto, Raúl Olmedo (ídem) trata de justificar esa circunstancia cuando afirma que <<ello se debe tal vez a que la situación política obligó a los federalistas a prestar excesiva atención a la empresa de organizar los Estados, dejando de lado la legislación de los municipios. >>. Por su parte Orozco Deza (ídem) señala que esto permitió que la vida municipal siguiera regulándose por la Constitución de Cádiz. Por otra parte, en relación al mismo olvido que hizo Constitución de 1857 Valencia Carmona (1983: 44) señala que << el propio texto de 1857 no pudo vencer el viejo escrúpulo federalista, que dispensando un excesivo respeto al ámbito de los estados, les reservó toda creación de normativa sobre los municipios>>. Otra explicación acertada que parte de la idea del modelo de estado, puede verse en Martínez Almazán (1988:228)

¹⁷³ Al respecto, Rolland M.C. (1939:124, citado por Olmedo 1985:186) escribió en su obra <<El desastre municipal en la República Mexicana>>, que las autoridades municipales sólo fueron una farsa en la vida de la república y en la vida misma de las poblaciones, toda vez que el gobernador y las autoridades superiores intervinieron permanentemente en los asuntos municipales, siendo el instrumento político para tal efecto las jefaturas políticas personificadas en los jefes políticos, cuya función consistió en suprimir toda manifestación democrática de la ciudadanía. Visión que parece compartir Carpizo (ídem) cuando señala que <<el siglo XIX conoció un municipio muy débil política y administrativamente (....) durante el porfirismo realmente desapareció, quedando ahogada por los jefes políticos, los prefectos y los subprefectos>>. Casi en iguales términos se expresa Orozco Deza (2000: 23) al mencionar que durante el gobierno de Díaz el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política del país, siendo la causa de esto, el establecimiento de divisiones administrativas superiores a los ayuntamientos como el Distrito, el Partido, las Prefecturas o Cantones que restringieron como uno de sus efectos la libertad municipal.

¹⁷⁴ Una versión de esta la podemos ver en Tena Ramírez, Felipe (1995), *Leyes fundamentales de México 1808-1995*, Porrúa, México, pp. 95-97.

los cuales se estableció las bases para la organización y funcionamiento de los ayuntamientos.

En efecto, al revisar este documento encontramos que en ella se establecían algunas cosas positivas para el régimen municipal como la elección popular de las autoridades municipales —alcalde, regidores y el procurador síndico— en lugar de las regidurías perpetuas; la no reelección inmediata y una serie de atribuciones netamente municipales que al final se veían limitadas por la subordinación de los ayuntamientos al Jefe Político. Lo cual, propiciaba que los alcaldes se convirtieran de acuerdo con Faya Viesca (1998:213—213) en meros jueces conciliadores y auxiliares de los jueces de partido dejando con ello a los municipios sometidos al Jefe Político y con una autonomía política y financiera muy limitada.

Para concluir este apartado, pudiéramos resumir lo anteriormente expuesto en tres puntos. En primer lugar, nos parece que desde la independencia y a lo largo de todo el siglo XIX el municipio no logró consolidarse ni como estructura social ni como escalón de la organización político—administrativa en el incipiente nuevo estado y en el nuevo diseño institucional.

En segundo lugar, no debe sorprendernos que al finalizar siglo XIX encontramos que la institución municipal era muy distinta al papel que tenía al inicio de esa centuria. De este modo, de acuerdo con Merino (1996) su carácter de representante político de los pueblos así como su escasa autonomía frente a los poderes formales y sus medios económicos que le permitían subsistir, al igual que sus funciones de árbitro judicial de primera instancia y su capacidad de gestión le fueron arrebatados para formar el Estado nacional¹⁷⁵.

Por último, quizá por ello se entienda que al iniciar el siglo XX y la Revolución Mexicana el municipio era una institución muy debilitada y sometida a la voluntad de los Jefes Políticos que se convirtieron como lo hemos visto en una

¹⁷⁵ En su tesis, Mauricio Merino (1996:359) centra su interés en explicar cómo se formó el Estado nacional desde la perspectiva del municipio, llegando a la conclusión de que <<Efectivamente los gobiernos locales en México — herencia de la colonia— jugaron un papel fundamental en la construcción de las instituciones políticas nacionales. Tanto, que no sería posible explicar el desarrollo político del país sin tomar en cuenta ese dato.>> y en ese trance —señala— perdieron entre otras cosas, funciones y *capacidad de gestión*. El subrayado es nuestro.

autoridad intermedia entre los gobiernos municipales y los gobernadores así como el instrumento de control político de los gobernadores hacia los ayuntamientos.

2.1.5. La reivindicación del <<municipio libre>> en los planes de la revolución mexicana.

En este epígrafe no es nuestra pretensión abrir una discusión o descripción sobre las verdaderas causas¹⁷⁶ que propiciaron en México el primer movimiento social del siglo XX, la Revolución Mexicana¹⁷⁷, sino enfocarnos en rescatar las ideas en torno a la institución municipal que en algunos planes revolucionarios se plantearon de manera indirecta para lograr la reivindicación de la libertad y autonomía municipal que había sido suprimida por el Jefe Político.

En ese contexto coincidimos con Merino (1996:284 y ss.) cuando afirma que el municipio no fue el tema central de la revolución mexicana ya que los principales asuntos del movimiento revolucionario fueron el problema agrario, el problema electoral y la desaparición de los jefes políticos, así como los reclamos en contra de la reelección de Porfirio Díaz que implicaba la prolongación de la dictadura.

De esta manera, encontramos que entre los diversos autores que abordan este tema (Quintana Roldan, 2001; Ochoa Campos, 1985; Raúl Olmedo,

¹⁷⁶ Con relación a esto Alcántara (2008:28) opina que << que la causa fundamental de la Revolución fue la existencia de enormes haciendas en poder de unas cuantas personas de mentalidad conservadora o reaccionaria>>. A esta causa se le unieron otras causas —no menos importantes— como la acción de la oligarquía liberal disidente, la gran burguesía y algunos otros sectores liberales medios a los que se les había cerrado los mecanismos legales de acceso a la dirección del Estado. Otro factor influyente fue, el papel de Estados Unidos que con su comportamiento favorecieron los planteamientos anti—Díaz, aunque, el detonante que abrió la etapa revolucionaria fue de acuerdo con Alcántara (idem) la posibilidad de la Reección de Díaz.

¹⁷⁷ Para un análisis y estudio más profundo de la revolución mexicana, recomendamos entre una infinidad de libros y artículos que se han escrito sobre la Revolución Mexicana, la obra de, Jesús Silva Herzog, Breve Historia de la Revolución Mexicana, 2ª. Edición, 3ª reimpresión, FCE, México, 1983.

En ese mismo sentido, una breve descripción y explicación sobre el significado de la Revolución Mexicana se la debemos a Arnoldo Córdova (1977:24) quien opina y explica que <<La revolución mexicana ha sido definida como una revolución democrático—liberal, agraria, popular y antiimperialista. Fue democrático—liberal en cuanto se planteó como un movimiento que perseguía la destrucción de la dictadura porfirista y la implantación de un régimen político que garantizara, a través del derecho, las libertades ciudadanas y la participación efectiva del pueblo en la elección de sus gobernantes. Fue agraria y popular, pues apelaba de modo esencial a la movilización del pueblo para la lucha contra el orden establecido y recogía en sus banderas las demandas que reclamaban la condición de total sometimiento del pueblo trabajador en el campo y en la ciudad. Y antiimperialista, pues la dictadura cifraba el desarrollo material del país en la entrega de sus recursos naturales al capital extranjero, y la Revolución planteaba su rescate como exigencia necesaria e inmediata de su lucha contra la dictadura>>.

1985) hay coincidencia en señalar que en los diversos planes¹⁷⁸ revolucionarios se pueden encontrar los reclamos contra ese orden establecido por la dictadura de Porfirio Díaz. Asimismo, en todos esos planes se puede observar que el común denominador que se buscaba era la destrucción de la dictadura como forma de gobierno —y de sus apoyos institucionales, entre ellos las Jefaturas Políticas— así como la implantación de un régimen político democrático.

En ese sentido, Raúl Olmedo (1985:187) opina que el problema de la falta de autonomía municipal poco a poco fue cobrando verdadera importancia en la Revolución por ello no es fortuito encontrar algunas consideraciones sobre ese tema en cada uno de esos planes. Por ejemplo en el Programa Manifiesto del Partido Liberal¹⁷⁹ sus principales demandas y reclamos son por lograr reformas políticas y sociales que transformen la dictadura en un régimen democrático.

En relación a la institución municipal resaltan de este plan, de acuerdo con algunos autores (Ochoa Campos, 1985: 310—311; Reynaldo Robles, 2000:123; Moreno Platas, 2001:55), los puntos 45 y 46 en los que proponían por un lado la supresión de los Jefes Políticos que tan funestos habían sido para la República como útiles al sistema y, por otra parte, el fortalecimiento municipal – reorganizando los municipios que habían sido suprimidos,- y el robustecimiento del poder municipal.

Por su parte, el Plan de San Luis¹⁸⁰ en sus consideraciones de acuerdo con Ochoa Campos (1985:313) exponía que <<la división de poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra carta magna>>. Asimismo, el plan denunciaba la centralización vertical que imperaba, la cual permitía que los

¹⁷⁸ Dichos autores suelen coincidir en referirse a los siguientes planes: el Plan del Partido Liberal de 1906, el Plan de San Luis de 1910, el Plan de Ayala de 1911, el Plan Político y Social de 1911, el Pacto de la Empacadora de 1912 y el Plan de Guadalupe de 1913. Una descripción más amplia de cada uno de ellos puede verse en Silva Herzog (1983), Ochoa Campos (1985) y Quintana Roldán (2001)

¹⁷⁹ De acuerdo a Ochoa Campos (1985:310-311) este fue redactado por los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón y un grupo nutrido de opositores al régimen del General Porfirio Díaz, el cual fue dado a conocer el 1º de Julio de 1906, en la ciudad de San Luis Missouri.

¹⁸⁰ Dicho plan fue expedido el día 5 de octubre de 1910 por Francisco I. Madero, el cual en sí es la convocatoria al pueblo de México para tomar las armas – en contra de la reelección de Díaz- y con ello iniciar la revolución el día 20 de Noviembre de 1910. Al respecto véase, Francisco I. Madero, La sucesión de 1910, México, 1910, Miguel Ángel Porrúa y H. Cámara de Diputados LXI Legislatura, México, 2010.

poderes fácticos estuvieran a la orden del dictador, quien controlaba el Congreso Federal, nombraba a los gobernadores y estos a su vez designaban a las autoridades municipales y las controlaban a través de los Jefes Políticos.

El Plan de Ayala expedido por Emiliano Zapata es una idea compartida que tuvo como propósito consagrar fundamentalmente el derecho a la tierra¹⁸¹. Sin embargo de acuerdo con Ochoa Campos (1985:321) el 18 de abril de 1916 en Jojutla Morelos este plan es adicionado con el programa de reformas político—sociales de la Revolución y aprobado por la soberana convención revolucionara, con lo cual <<el Zapatismo>> fijó su postura en torno a la institución municipal. De este modo, de acuerdo a varios autores una de sus principales propuestas de reforma política contenida en el artículo 32 demandaba entre otras cosas la autonomía y libertad de los municipios y un conjunto de cambios políticos que posteriormente serían la base del artículo 115 de la CPEUM de 1917¹⁸².

Por último¹⁸³ queremos comentar que algunos autores (Carpizo, 1985:37; Robles, 2000:126; Moreno Platas, 2001:56; Ochoa Campos, 1985:319) parecen coincidir en señalar al decreto número 8 relativo a la libertad municipal que reformó y adicionó el Plan de Guadalupe¹⁸⁴ expedido en Veracruz el 26 de

¹⁸¹ Dicho plan de acuerdo con Quinta Roldan (2001) fue expedido el 28 de noviembre de 1911 y en su punto séptimo estipula la expropiación de haciendas y latifundios para que los pueblos y ciudadanos de México obtengan tierras que les permitan vivir, con ello se crea la figura jurídica del <<ejido>>.

¹⁸² De acuerdo con Orozco Deza (2000:24) este plan fue la base de la Ley General sobre Libertades Municipales en el Estado de Morelos en la que se reglamentaba la autonomía política, económica y administrativa del municipio. Pues según Raúl Olmedo (1985: 187—188) en dicha ley se consideraba a la institución municipal como la primera y más importante de las instituciones democráticas, asimismo se le reconocía y al mismo tiempo se le concedían derechos a los ciudadanos del municipio para participar en los asuntos locales de su gobierno y administración pública. Con lo cual, según opina Moreno Platas (2001:56) esta ley estableció el régimen municipal mediante elección directa y aunque no precisaba los cargos y el número de integrantes del ayuntamiento si señalaba el período de un año como duración en el cargo y al mismo tiempo prohibía la reelección inmediata. No obstante esos detalles dice Moreno Platas (ídem) en la Ley Orgánica de Ayuntamiento para el Estado de Morelos si se especificaron esos puntos, con lo cual se ratificó la elección directa de los ayuntamientos y el principio de no reelección, y en cuanto a la integración se consideró que éstos se formarían por un presidente, uno o dos síndicos y un número variable de regidores en función de la categoría de las poblaciones y un auxiliar del ayuntamiento para que atendiera las poblaciones más alejadas del municipio. Por tanto, coincidimos con Raúl Olmedo (ibídem) cuando sostiene que <<al triunfar la revolución algunas de estas propuestas fueron retomadas por el constituyente a la hora de elaborar el artículo 115 que trata sobre la organización de los Estados y Municipios>>.

¹⁸³ Para tener una versión de los otros planes puede consultarse como ya se mencionó Ochoa Campos (1985: 309 a 315) y Quintana Roldán (2001:73 a 84). Aquí hemos comentado los planes que consideramos pertinente citar para los efectos de nuestro estudio.

¹⁸⁴ De acuerdo con Ochoa Campos (1985:317-318) el Plan de Guadalupe emitido por Venustiano Carranza el 26 de marzo de 1913 no contiene ningún postulado sobre el municipio ya que tuvo como motivación principal la lucha contra la usurpación de Victoriano Huerta y no precisamente la reivindicación de la institución municipal. Sin embargo, una vez logrado ese propósito según Ochoa Campos (ibídem) fue el propio Carranza quien propuso ante la Convención de Generales reunida en la Cámara de Diputados Federal llevar a cabo un programa de reformas sociales y políticas de carácter urgente para restablecer el orden constitucional y lograr la paz social. Entre dichas reformas se buscaba también asegurar la libertad municipal como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas. Ahí tiene su origen el decreto número 8 que se comenta arriba.

diciembre de 1914 como el antecedente del actual artículo 115 constitucional. Toda vez que en dicho decreto se reconoció al municipio como la base de la organización política y se le otorgó la autonomía que le había sido arrebatada por los Jefes Políticos.

Asimismo, dichos autores señalan que el contenido del artículo 109 de la Constitución Federal de 1857 se reformó para quedar como sigue:

<<Los Estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como de su división territorial, y de su organización política el municipio libre, administrado por un Ayuntamiento de elección popular, directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.

El Ejecutivo federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieran habitual o transitoriamente.>>

El subrayado es nuestro, para denotar que la función que se le asignaba al ayuntamiento es de simple administrador y no de gobierno. Cuestión que dicho sea de paso no cambiaría -como lo veremos en el siguiente epígrafe— la Constitución de 1917 en la redacción que se hizo del artículo 115 —véase anexo II.1; II.4 y IV.1— sino hasta 85 años después con la reforma municipal de 1999.

No obstante lo anterior, vale la pena subrayar que con ese cambio que se planteó en el artículo 109 constitucional producto del Plan de Guadalupe se eliminó por completo¹⁸⁵ a los Jefes Políticos que habían sido los intermediarios entre el municipio y el gobierno del estado, y como veremos dicha redacción se mantiene en la Constitución de 1917 —véase el cuadro II.1- y con ello la libertad municipal.

¹⁸⁵ En ese contexto, de acuerdo con Mejía Lira (1992:30) ya había un antecedente antes de que eso pasara a nivel federal. En ese sentido, dicho autor (Mejía Lira, *ibídem*) señala que fue en el Estado de Chihuahua el 28 de octubre de 1911 cuando se suprimieron las Jefaturas Políticas y con ello se había decretado —antes que en ningún otro espacio— la libertad municipal a partir de la tesis del <<Municipio Libre>>.

2.1.6. El nuevo régimen municipal: El municipio en la constitución de 1917.

En este epígrafe nuestro propósito es describir como se inserta el tema municipal dentro del contenido de la CPEUM de 1917 en el artículo 115, con lo cual desde nuestra perspectiva se ponen los primeros cimientos del actual régimen municipal¹⁸⁶. Obra que parece haber quedado inconclusa ya que si bien se ratificó la eliminación de los jefes políticos y la autonomía municipal, sin embargo el constituyente olvidó otorgarle los instrumentos financieros y definir un campo de acción para las políticas públicas municipales al no haber incluido un catálogo de los servicios públicos municipales.

Ciertamente la regulación del tema municipal en el nuevo texto constitucional para unos autores no pasa inadvertida, sobre todo si se tiene en cuenta que la constitución de 1824 y 1857 habían dejado esta tarea como una función de los estados. En ese sentido, Mejía Lira (1992:32) opina que <<el constitucionalismo federalista mexicano moderno consideró que se debía plasmar en la carta magna el principio de municipio libre como conquista de la Revolución. Así, la Constitución de 1917 se convirtió en la primera de tipo federal que consagró, la libertad municipal en su artículo 115>>.

Quizá por esa y otras razones es que la CPEUM de 1917 ha sido considerada como una constitución de vanguardia (Alcántara, 2008:30), incluso de acuerdo con José Luis Méndez (1997:32-34) la haría diferenciarse de la federación y la constitución estadounidense al haber reglamentado e incorporado al municipio como una tercera instancia de gobierno¹⁸⁷.

¹⁸⁶ La nueva carta constitucional aprobada el 5 de Febrero de 1917 de acuerdo con Alcántara (2008:29-30) << recogía determinados aspectos de la tradición política mexicana como eran el presidencialismo, la estructura federal del Estado, el bicameralismo, y la rigurosa separación de la Iglesia y el Estado. Pero, al mismo tiempo, daba cabida a alguno de los ideales que habían motivado e incluso surgido durante el proceso de movilización social iniciado en 1910. >>. Esto último, nos lleva a pensar tomando en consideración lo que hemos visto en el punto precedente, que el ideal de la libertad municipal y su autonomía fue uno de esos temas que logró colarse en la agenda de los constituyentes y con ello incorporar su reglamentación en la nueva Constitución Federal.

¹⁸⁷ Así encontramos que José Luis Méndez (1997: 32—34) describe y analiza dos diferencias entre la federación mexicana y la estadounidense tomando como unidad de análisis las respectivas constituciones. De este modo señala que <<una diferencia clave de la constitución mexicana respecto a la estadounidense es que su texto es bastante más amplio (aunque por supuesto que están las <<enmiendas>> a la segunda) y especifica mayormente las facultades de cada instancia, especialmente la nacional. (...). Otra diferencia fundamental de la constitución mexicana, respecto a la estadounidense se refiere a una tercera instancia de gobierno: la municipal. >>. Asimismo Méndez (idem) reconoce —retomando a Ortega Lomelín (1988:384) — que si bien el municipio se puede considerar un gobierno por gozar del poder público y tener <<autonomía>> política y administrativa no es un ente que forme parte del pacto federal y por lo tanto no es una instancia

Desde nuestra perspectiva este hecho es de suma importancia para la institución municipal ya que con ello se establecieron las bases legales — aunque haya sido de manera general— que reglamentarían el nuevo régimen municipal en México, cuyos principios como veremos van a prevalecer durante la mayor parte del siglo XX hasta 1983 que se modifican sustancialmente y posteriormente con la reforma municipal de 1999.

No obstante lo anterior también es importante comentar algunas fallas que de acuerdo con algunos autores cometió el Constituyente de 1917 y que son importantes para entender la importancia de la reforma municipal de 1983, que dicho sea de paso dentro de nuestro estudio representa nuestra variable independiente.

En efecto entre los estudiosos de ese pasaje de la historia municipal (Carpizo, 1985: 37; Reynaldo Robles, 2000:127-128 y 134; Ochoa Campos, 1985:315-346), parece haber coincidencia en señalar que el proyecto presentado por el presidente Venustiano Carranza al Congreso Constituyente para su discusión el día 20 de enero de 1917 era en realidad muy pobre ya que si bien contemplaba la libertad municipal omitía la autonomía financiera del municipio (véase el cuadro II.1).

que pueda equipararse a la federal o estatal. Con todo —dice— << se incorpora al sistema federal, si bien no por un pacto, sí por una descentralización. A diferencia de Estados Unidos —donde los estados pueden o no delegar un conjunto de atribuciones a sus gobiernos municipales— esta descentralización no se da por facultad o prerrogativa de dichos estados sino del orden constitucional supremo.>> . Además, el hecho de que las autoridades municipales sean electas popularmente resulta relevante ya que esto permite que los poderes estatales en strictu sensu no sean sus superiores jerárquicos.

Partiendo de todo lo anterior Méndez concluye en estos términos << De hecho, en México más aún que en los Estados Unidos se puede hablar —como lo ha señalado el ilustre municipalista mexicano, Gustavo Martínez Cabañas— de una estructura federal con tres <<instancias>> u <<ordenes>> de gobierno, ya que se reconoce constitucionalmente la existencia de los municipios>>. Esta misma visión puede verse en Ochoa Campos (1985:525).

Cuadro II. 1. Cuadro comparativo de los proyectos del artículo 115 constitucional en el congreso constituyente de 1917.

Proyecto de Carranza	Proyecto Modificado Heriberto Jara e Hilario Medina	Redacción Final del artículo 115
Art. 115 Los Estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como de su división territorial, y de su organización política el Municipio libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.	Art. 115 Los Estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como de su división territorial, y de su organización política el Municipio libre, conforme a las tres bases siguientes: I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y términos que señala la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de su municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los Poderes del Estado, los resolverá la Corte Suprema de la Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley. III. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieran habitual o transitoriamente	Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las siguientes bases: I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado; II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años. Son aplicables a los gobernadores, sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83 El número de representantes en las legislaturas de los estados, será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor a 15 diputados propietarios. En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente. Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor a 5 años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

Elaboración Propia con datos de: Reynaldo Robles (2000: 126—127 y 135—136) y CEDEMUN (1997)

Por tanto, se coincide que fue la 2ª Comisión de Puntos Constitucionales encabezada por los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina la encargada de redactar un proyecto distinto -véase el mismo cuadro II.1- con el objeto de hacerlo más explícito y sobre todo asegurar dicha autonomía financiera¹⁸⁸. Sin embargo, dicho proyecto fue rechazado por el pleno del Congreso, aprobándose solamente en la sesión del día 24 de enero de 1917 en lo general la primera parte del artículo no así la fracción segunda que regulaba el tema financiero.

Dicha fracción coinciden los autores en señalar que fue la que generó mayor debate¹⁸⁹ y al final se desechó la idea de que el municipio fuera quien recaudara la totalidad de los impuestos y con ello se limitarían seriamente sus capacidades financieras y operativas para la prestación de los servicios.

Por lo tanto, de acuerdo con Carpizo (1985:38) esa comisión tuvo que presentar al pleno del Congreso para su discusión dos proyectos alternativos en torno a la fracción II. El primero a cargo de los diputados Paulino Machorro Narváez y Arturo Méndez y el segundo proyecto lo presentaron los diputados Jara y Medina. En ambas propuestas de acuerdo con Carpizo (ibídem) se podía observar el interés de esa comisión para otorgar al municipio plena libertad para administrar su hacienda pública, incluso el proyecto de los diputados Machorro y Méndez especificaba claramente las fuentes de los ingresos municipales¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Al respecto, Carpizo (1985: 37) opina que tal parece que los diputados de esa comisión si deseaban asegurar realmente la autonomía financiera del municipio. Una muestra de ello, es la airada y valiente defensa que el diputado Heriberto Jara hizo en todos los debates, en los cuales siempre defendió la idea de que no se podía concebir la libertad política sino se aseguraba antes la libertad económica —véase cita en la introducción de este capítulo—. Asimismo este diputado sostuvo como uno de sus ideales que el municipio no podía obtener libertad política, libertad administrativa, ni ninguna clase de libertad a base de puro aire. Para ello se requería tener esa libertad a partir de la solvencia económica. Por ello, de acuerdo con Carpizo (ídem) y Reynaldo Robles (2000: 127—128 y 134) en su debate fue reiterativo en otorgar conjuntamente a los municipios la libertad política y la libertad económica.

¹⁸⁹ No es nuestra pretensión reproducirlo ni mucho menos, en todo caso, para un análisis más profundo sobre el mismo, recomendamos consultar, el Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916 y 1917, tomo II, pp. 873 a la 879. Asimismo, Moisés Ochoa Campos (1985:315 a 346) hace una crónica puntual y de manera detallada de todo esto en el capítulo II denominado << Génesis del artículo 115 constitucional>>.

¹⁹⁰ Aquí, coincidimos con Carpizo (1985:38) de que el proyecto de los diputados Machorro y Méndez fue el mejor que se presentó a consideración del constituyente, incluso Carpizo subraya que este se pudiera considerar como el antecedente de la iniciativa del presidente Miguel de la Madrid para reformar en 1983 el artículo 115 en lo relacionado a la cuestión fiscal, ya que aquella propuesta señalaba de manera clara y específica los rubros que deberían conformar la hacienda municipal. En ese sentido, en dicho proyecto encontramos que se proponía tres tipos de fuentes de ingresos municipales: 1) ingresos por la prestación de servicios; 2) Participaciones del estado a los municipios no inferiores al 10% del total que el estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad que se trate, y; 3) Ingresos —bastantes—que el Estado asigne a los Municipios para cubrir todos los gastos de los servicios que preste el Ayuntamiento. Una versión de ambos proyectos puede verse en Reynaldo Robles (2000: 132-133).

Igualmente en ambos proyectos se contemplaban los procedimientos a seguir en caso de conflictos por el ejercicio de esos derechos hacendarios entre el municipio y los poderes del estado. Así por ejemplo, en la propuesta de los diputados Machorro y Méndez se consideraba que en caso de que el conflicto fuera entre el municipio y el gobernador entonces correspondería conocer del asunto a la legislatura local, y cuando el conflicto fuera entre la legislatura y el municipio entonces debería conocer el caso el Tribunal Superior del Estado. En contraste la propuesta de los diputados Jara y Medina otorgaban la facultad al tribunal para conocer de todas las controversias que se suscitaran entre los poderes de un estado y sus municipios.

Al final como puede verse en el cuadro II.1 todas esas propuestas fueron desechadas y la redacción del artículo 115 en la CPEUM de 1917 tendría ese problema de origen al no haber considerado tres temas cruciales para el desarrollo municipal que tenían que ver con la autonomía financiera, la solución de controversias y la definición de un catálogo de servicios públicos de competencia municipal¹⁹¹. Por ello, coincidimos con Carpizo (1985) cuando afirma, que el municipio libre que fue plasmado en la constitución se le quería fuerte y sano pero se le estructuró endeble y enfermo ya que no se le dotaron de los instrumentos para lograrlo.

Para concluir este punto consideramos necesario apuntar un par de conclusiones al respecto. En primer lugar, no obstante lo anterior consideramos que no se puede soslayar el gran mérito del Constituyente de 1917 de haberle otorgado al municipio un lugar en el contenido de la Constitución en su artículo 115 así como personalidad jurídica, con lo cual, creemos que se pusieron los primeros cimientos del régimen municipal del siglo XX en México.

En segundo lugar vale la pena subrayar que la CPEUM de 1917 ratificó la eliminación de los jefes políticos con lo cual dejó de existir autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno del estado, sin embargo, es preciso señalar que con esa redacción del artículo 115 desde nuestra perspectiva el constituyente

¹⁹¹ Solo para comentar que Reynaldo Robles (2000:135) critica la redacción final que se hizo del artículo 115 y señala que dicha fórmula aprobada en el tema financiero se convertiría en un obstáculo para el desarrollo del municipio.

condenó al ayuntamiento a ser un simple administrador y no el gobierno del municipio¹⁹².

Ciertamente es necesario pensar que la historia del municipio mexicano no se estacionó en 1917 ya que la misma consideramos que es un proceso continuo y permanente y por lo tanto es a partir de entonces que se puede explicar otra etapa de la evolución histórica del municipio en México, que tiene que ver con las reformas al artículo 115 y la reforma municipal de 1983 que sería una reforma de gran calado en el diseño institucional al igual que la reforma de 1999. Cuestión que precisamente nos proponemos abordar en la segunda parte este capítulo a partir del siguiente epígrafe.

2.2. La reforma municipal en México.

En esta segunda parte de este capítulo nuestro propósito es explicar la reforma municipal de 1983 para ello consideramos en una primera parte describir de manera breve los cambios que el artículo 115 de la CPEUM tuvo a lo largo de 1917 a 1983 para luego centrarnos en el estudio del contexto, el contenido, su importancia, su implementación en los estados, poniendo énfasis en el estado de San Luis Potosí. Todo ello nos permitirá conocer la importancia, las etapas y los mecanismos e instrumentos de implementación de la reforma municipal de 1983.

En relación a lo cual, encontramos que Raúl Olmedo (1986:189) identifica tres fases de la reforma municipal de 1983, una primera que consistió en la propia modificación al artículo 115 por parte del Congreso de la Unión. Mientras que la segunda etapa consideraba la adecuación por parte de los Gobiernos Estatales a sus marcos institucionales y la tercera etapa fue con el objeto de propiciar la reglamentación en el ámbito municipal, a partir de lo cual, se daría un paso muy

¹⁹² El señalamiento, lo hacemos a partir del planteamiento de Joan Botella (1999:208) en el sentido de que <<el mundo local no es, ni puede ser sólo <<administración>> o <<régimen local>>>> ya que consustancialmente todo lo que sucede en ese ámbito de gobierno es sobre todo política. Coincidimos por ello con la frase que el autor señala para rematar su idea, de que <<todo lo local es político>>. Sin embargo, esta situación parece pasar desapercibida por el legislador toda vez que esto tampoco cambiaría con la reforma de 1983, sino hasta la última reforma de junio de 1999, es decir 82 años después y casi dos cientos años desde la Constitución de Cádiz que también asignaba al Ayuntamiento el carácter de gobierno.

importante para que se materializara la institucionalización¹⁹³ dentro de los municipios. Esto permitió ordenar nuestros hallazgos y darle forma a este apartado.

De ese modo, en la parte final nos ocupamos en describir las reformas posteriores a la reforma de 1983 por ello ahí se encuentra la descripción de la reforma municipal de 1999 y los puntos de la reforma municipal que son parte de la agenda municipal del siglo XXI.

2.2.1. Reformas al artículo 115 entre 1917-2000.

En este epígrafe describiremos los cambios que durante el periodo entre 1917 al año 2000 el Congreso en México hizo al artículo 115 de la CPEUM. Al respecto vale la pena señalar como ya decíamos en los antecedentes que a partir de 1917 este artículo regulaba en su contenido (fracciones I, II, y III) lo relativo a los municipios según se observa en el cuadro II.1 aunque hasta 1987 también regulaba en sus fracciones VIII y X (véase el anexo II.2 y II.3) la duración del mandato y la prohibición de la reelección del gobernador así como aquellos aspectos del número de diputados locales, la prohibición de su reelección y la introducción del principio de diputados de minoría.

Ciertamente esos no eran temas vinculados con los municipios y por tanto a partir de la reforma del 17 de marzo de 1987 al artículo 115 dichos temas fueron trasladados al artículo 116 que regula de manera exclusiva el tema de los gobiernos estatales. Con ello y desde entonces el artículo 115 se refiere exclusivamente al tema de los gobiernos municipales tal como se muestra en el cuadro II.2.

¹⁹³ El proceso de institucionalización consiste en palabras del propio Olmedo (ídem) en que cada municipio asegurará sus nuevas atribuciones, sus nuevas funciones, estableciendo la normatividad que le permita tanto a la comunidad como al ayuntamiento asumir institucionalmente (y no arbitrariamente) el poder que le concede el artículo 115.

Cuadro II. 2. Contenido de las reformas al artículo de la CPEUM: 1917-1999¹⁹⁴

Año	Principal Puntos de las Reformas:
1928	Número de diputados en proporción al número de habitantes
1933	No reelección inmediata de los miembros del ayuntamiento.
1943	Periodo de gobernadores de 4 a 6 años.
1947	Derecho de la mujer al voto pasivo y activo en elecciones municipales
1953	Derecho ciudadano de la mujer para votar en todo tipo de elecciones
1976	Competencia —concurrente— municipal para regular la planeación de los asentamientos humanos de acuerdo con el art. 27.
1977	Se introduce el principio de representación proporcional para la elección e integración de ayuntamientos, en municipios con más de 300 mil habitantes. Y la figura de los diputados estatales de minoría.
1983	Reforma Integral en materia política, jurídica, fiscal y administrativa
1987	El art. 115 regula exclusivamente el régimen municipal: Las fracciones VIII y X pasan al artículo 116 como fracciones I y VI (relativos a la duración del cargo de gobernador y asunción de funciones de la federación a los estados).
1999	El ayuntamiento deja de ser un órgano administrativo y se convierte en un órgano de gobierno el municipio.

Fuente: Elaboración propia con datos CEDEMUN (1997); Reynaldo Robles (2000:136—209); García del Castillo (1999) y Quintana Roldán (2001: 95-103).

En ese contexto encontramos que parece una idea coincidente entre varios autores (Quintana Roldán, 2001: 95 a 103; Reynaldo Robles, 2000: 136-209; García del Castillo, 1999) señalar que como parte del proceso de reforma constitucional y en México el artículo 115 de la CPEUM durante el período comprendido entre 1917 al año 2000 ha sido objeto de diez reformas¹⁹⁵ las cuales hemos podido sinterizar en el cuadro II.2.

¹⁹⁴ El contenido de cada una de estas reformas se puede ver directamente consultando el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) donde fueron publicadas. Para ello las fechas de cada una son las siguientes: 20 de Agosto de 1928; 29 de Abril de 1933; 8 de Enero de 1943; 12 de Febrero de 1947; 17 de Octubre de 1953; 6 de Febrero de 1976; 6 de Diciembre de 1977; 3 de Febrero de 1983; 17 de Marzo de 1987; 23 de Diciembre de 1999.

¹⁹⁵ A ese respecto, vale la pena señalar también que México no se precia de ser un país con un alto grado de estabilidad constitucional, es decir, los constantes cambios en su documento fundamental, la Constitución Federal, parecen ser el común denominador del siglo veinte. De esta manera, de acuerdo con el constitucionalista Héctor Fix Zamudio (2000: 109) el Congreso de la Unión de 1917 hasta 1999 realizó 683 cambios, lo cual ha producido la remoción y constantes cambios al

Entrar a describir cada una de estas reformas consideramos que desde nuestra perspectiva sería algo ocioso toda vez que además de los autores mencionados encontramos que también otros¹⁹⁶ ya se han encargado del tema, lo cual quizá nos llevaría a repetir lo mismo. Sin embargo, a lo largo de esta tesis damos cuenta de algunas de ellas, tal es el caso de la no reelección en los cargos del ayuntamiento cuya reforma data de 1933¹⁹⁷ así como la reforma de 1977 que introduce el principio de representación proporcional para la elección de los ayuntamientos, las cuales son parte de nuestro análisis en los epígrafes 3.3.1 y 3.3.6 del capítulo tres.

Se hace pertinente señalar que algunas de esas reformas al artículo 115 como se puede observar no eran directamente de carácter municipal tal es el caso de las reformas de 1928, 1943, 1953 y la ya comentada de 1987. De este modo, se puede afirmar que entre las reformas al artículo 115 directamente vinculadas con la institución municipal están las de 1947, 1977, 1983 y 1999.

En ellas encontramos que la reforma de 1947 otorga el derecho activo y pasivo a la mujer en las elecciones municipales, constituyendo una enmienda importante porque dicha reforma sería el referente para la reforma de 1953 que generalizó ese derecho de la mujer en todas las elecciones en México. Además si comparativamente se le contextualiza con los datos que aporta Nohlen (2004:25 y 31) sobre el derecho del voto la mujer en los países de la OCDE y en América Latina, pues entonces dicha reforma es vanguardista, porque otorga antes que otros países ese derecho a la mujer. No obstante esto, queremos subrayar que uno de nuestros hallazgos fue encontrar que dicho derecho al sufragio fue

resto de las leyes nacionales y estatales. En ese mismo sentido, Alcántara (2008:58) parece coincidir cuando señala que <<las instituciones políticas que se encuentran reguladas en la Constitución de 1917 aún vigente. A lo largo del tiempo han sufrido numerosas modificaciones como consecuencia de la poca rigidez del texto constitucional y de la peculiar característica de la vida política mexicana, que hace que se encuentre plenamente tutelada por el poder político, de suerte que la reforma constitucional es un elemento insoslayable al ser en la práctica imposible el bloqueo de cualquier iniciativa gubernamental en ese sentido. (...) De esta forma, desde 1917 hasta la actualidad se han llegado a contabilizar más de cuatrocientas reformas. >>.

¹⁹⁶ Entre otros: Moreno Platas (2001:59—66), Orozco Deza (2000: 41—55). Por su parte, Hernández—Gaona (1991:31,34, y 69 y ss.) nos describe las 9 primera reformas, mientras que, Muñoz Virgilio y Mario Ruiz Massieu (1979:85—95) las cinco primeras

¹⁹⁷ En ese sentido, Acedo (2003:281) señala que la reelección en algunos estados se incorporó antes que la CPEUM lo consagrara en la reforma de 1933. Aunque señala que muchos casos solo era restrictiva esa reforma para los presidentes municipales.

otorgado de acuerdo a varios autores y analistas en el año 1923 en el estado de San Luis Potosí¹⁹⁸.

La suma de ese hecho y la implantación en 1996 de la segunda vuelta en las elecciones municipales así como la <<Ciudadanización>> en 1993 de los organismos electorales¹⁹⁹ en ese estado, ubicarían de acuerdo con Borjas García (2003) a esta entidad federativa a la vanguardia de los cambios en materia político—electorales en México. Toda vez que esas medidas se convierten en los elementos que le otorgan a ese sistema electoral una personalidad propia que lo hace diferenciarse de los otros estados.

Por otra parte, la reforma al artículo 115 de 1976 es importante porque otorga competencias concurrentes al municipio para regular la planificación de los asentamientos humanos. Sin embargo, por su importancia y trascendencia habría que subrayar que la reforma municipal de 1983 fue la de mayor calado²⁰⁰ para el diseño institucional de los municipios por todos los cambios que propició en la estructura y funcionamiento de los gobiernos municipales y sus administraciones públicas²⁰¹.

¹⁹⁸ El dato resulta relevante, sí, se le compara con ese mismo derecho otorgado a las mujeres en otros países, así tendríamos que resaltar que fue 48 años antes que en Suiza (1971), 51 años antes que Portugal(1974), al mismo tiempo que Alemania(1923), 15 años después que Australia (1908), diez años después que Noruega(1913). Al respecto puede verse, Flores González, Rodolfo, << A Contracorriente: las mujeres y su derecho al voto en San Luis Potosí en 1923>>, en, Revista Voces, CEE, número 5, Marzo—Abril, San Luis Potosí, 2001, pp.24—25. Asimismo, con relación al reconocimiento del voto a la mujer en San Luis Potosí, puede verse el Decreto 103 de fecha 8 de enero de 1923, Fondo Secretaría General de Gobierno, Colección de leyes y decretos de 1920, 1921,1922 y 1923. San Luis Potosí.; Sandoval Acosta, Anabella, <<Participación de la Mujer en el Municipio Mexicano>>, en Estudios Municipales No. 3, Mayo—Junio, México, 1985, p.101; Calvillo Unna, Tomás y Sergio Cañedo Gamboa, El Congreso del Estado de San Luis Potosí y la Nación. Selección de documentos (1824-1923), El Colegio de San Luis-H. Congreso del Estado, San Luis Potosí, México, 1999. Mientras que una crónica del proceso legislativo de esta iniciativa y sus debates en el Congreso del Estado, puede verse en, Montañés Rivera Felisa, <<El derecho al voto de la mujer en San Luis Potosí>> en Revista Voces, CEE, número 5, Marzo—Abril, San Luis Potosí, 2001, pp.10—12; y Flores González, Rodolfo (idem).

¹⁹⁹ Una descripción tanto de la segunda vuelta como de la ciudadanización de las autoridades electorales puede verse en el capítulo 3 en el apartado de los sistemas electorales en los epígrafes 3.3.4.4 y 3.3.4.7

²⁰⁰ De tal magnitud fue esta reforma municipal que hasta el mismo Alcántara (2008:58) explica que fue a partir de ésta reforma y la pérdida de gobiernos estatales por parte del PRI así como un programa de descentralización de la administración pública federal, lo que propició que la anquilosada estructura federal se haya detenido en la década de los años ochenta. En ese orden de ideas Alcántara (idem) señala que <<En el aspecto estrictamente político, las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución buscan fortalecer la pluralidad en los ayuntamientos y protegerlos contra destituciones arbitrarias. Para ello se generaliza la representación proporcional a todos los municipios del país, no solo aquellos de más de 300.000 habitantes como era antes. Además se establece el procedimiento a seguir para la suspensión de ayuntamientos, quedando la facultad de destituir a las autoridades municipales en las legislaturas de los Estados por acuerdo de dos terceras partes de sus componentes. Económicamente hablando, la reforma también asignaba a los municipios fuentes de ingresos intocables, para que puedan atender los servicios públicos que les son propios, y fortalecer su independencia política>>.

²⁰¹ Al respecto, Naciff (1996:60) nos dice que la reforma municipal de 1983 se puede diferenciar de las otras reformas previas, porque ésta busco aliviar parte de la gran estrechez financiera en que se encontraban los municipios mediante el incremento de sus ingresos propios y no por la ampliación de las transferencias. En resumen sostiene Naciff (idem) la

En tanto que la trascendencia de la reforma municipal de 1999 como lo veremos más adelante radica en que su contenido otorgó a los ayuntamientos el carácter de gobierno —véase anexo II.4—. Además representó la culminación de un siglo de reformas al multicitado artículo 115 y por ende al régimen municipal. Asimismo, esta reforma nos permite conocer los primeros atisbos de lo que serán las perspectivas de la institución municipal en este siglo XXI.

A continuación veremos una reforma también de índole municipal que como no forma parte del artículo 115 suele escapársele a los analistas, y que desde nuestra perspectiva es pertinente conocer para entender aún más el régimen municipal mexicano. Es la eliminación del régimen municipal en el Distrito Federal.

2.2.2. La supresión del régimen municipal en el Distrito Federal.

Por principio de cuentas diremos que la forma de gobierno adoptada en el Distrito Federal²⁰² (DF) actual ha sido un tema algo complejo y muy debatido como para agotarse en unas cuantas líneas, sin embargo, nuestro propósito no es ahondar en ello sino describir la supresión del régimen municipal en 1929 en ese espacio territorial que como veíamos en los antecedentes tuvo su origen en 1521 con la fundación del municipio de Coyoacán.

Por esa razón es que en el contenido de esta tesis como se advertirá en los capítulos posteriores -3 y 4- no hacemos alusión al DF, toda vez que en dicha entidad federativa no existe actualmente la institución municipal debido a que fue suprimido en el año de 1929. En lugar del ayuntamiento se estableció primero un gobierno del departamento del DF cuyo regente –jefe de gobierno- era nombrado directamente por el Presidente de la República, aunque recientemente como veremos se establecieron reformas que permiten a los ciudadanos la elección del

reforma de 1983, se orientó a resolver dos problemas cruciales de las administraciones públicas municipales: 1) el sistema de financiamiento y, 2) el régimen de competencias con el fin de incrementar la cobertura de los municipios en la prestación de los servicios públicos.

²⁰² Para una visión jurídica constitucional de la forma de gobierno, funcionamiento, integración y facultades de las instituciones políticas del Distrito Federal (D.F.), sugerimos al lector recurrir al artículo 122 de la Constitución Federal que regula expresamente todo lo relacionado al D.F.

jefe de gobierno y como parte de esas reformas también se han transformado las instituciones del gobierno de DF.

En este sentido, debemos a Ochoa Campos (1985: 347—374) y a Quintana Roldán (2001:109—116) la documentación sobre este tema y la implantación del Departamento del DF y las 16 delegaciones administrativas como formas de división territorial —político administrativas en ese ámbito territorial.

En ese contexto Ochoa Campos (ibídem) y Quintana (ibídem) coinciden en señalar, que el DF representa de acuerdo al artículo 44 de la CPEUM el lugar de residencia de los poderes de la Federación, ya que así quedó estipulado desde la primera Constitución Federal de 1824. No obstante ello, el régimen municipal existía asimismo en las constituciones centralistas de 1836 y 1843 que ubicaron al DF como un departamento más — Departamento de México— que siguió conservando su división municipal.

Posteriormente de acuerdo con Quintana Roldan (2001:109) en 1847 el DF recupera su estatus jurídico que le había otorgado la Constitución Federal de 1824 y con ello se convirtió nuevamente en espacio territorial de residencia de los poderes de la Unión. Asimismo a partir de un estatuto especial se le designó como gobierno un ayuntamiento, lo cual sería respetado por la Constitución de 1857.

En cuanto a su organigrama, Ochoa Campos (1985:348) y Quintana Roldan (2001:112) coinciden en señalar que la Constitución de 1917 le otorgó al DF como base de su organización política, el municipio libre con ayuntamientos de elección popular a través de la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales²⁰³. Asimismo, este documento confería —como uno de sus defectos— facultades al Congreso de la Unión para legislar en el DF y al Presidente de la República la facultad de nombrar directamente al Gobernador, con lo cual, se hizo compleja la cohabitación política entre instituciones municipales y las propias de la federación.

²⁰³ Dicha Ley fue expedida por Venustiano Carranza 13 de abril de 1917, en la cual, se contemplaban de acuerdo con Quintana (ídem) trece municipios como base de la organización territorial y de organización política y administrativa del DF. Cuyos ayuntamientos de acuerdo con Ochoa Campos (ídem) debían renovarse cada año

A ese respecto, como bien señalan Assad y Ziccardi (1986:8—9) con la instauración del federalismo surgió también su contraparte, un centralismo reforzado por el constante crecimiento de la ciudad capital —el DF— y por otro lado la supeditación político—administrativa de las provincias. Ya que territorialmente con la Constitución de 1917 el DF tendría la misma suerte que los territorios federales, es decir, depender de facto del gobierno federal aunque políticamente se organizara como el ayuntamiento de la Ciudad de México.

En ese contexto Assad y Zicardi (ibídem) opinan, que en ese proceso de construcción del nuevo estado mexicano la forma de gobierno del DF se debatió entre dos proyectos políticos encontrados, por un lado los que defendían la vida democrática de la capital y por otro lado aquellos que buscaron desaparecerlo. En un primer momento los primeros parecieron imponerse, sin embargo, finalmente en 1928 la lucha entre caudillos propició que los segundos se impusieran arrojados por el poder del General Álvaro Obregón.

De esta manera, de acuerdo con Ochoa Campos (1985: 349) y Quintana Roldán (2001:112) el 27 de julio de 1928 el Congreso de la Unión autorizó las reformas al artículo 73 fracción VI, en el cual se establecieron las <<Nuevas Bases Para la Organización Política y Administrativa del Distrito Federal>> que entre sus puntos importantes que entrarían en vigor el 28 de agosto de ese año se consideraba como punto central, la supresión del Régimen Municipal en el DF a partir del 1º de enero de 1929. Igualmente le concedía al Presidente de la República el ejercicio del gobierno en esa entidad a partir del órgano político que determinara la ley respectiva.

Respecto a lo anterior, si bien es cierto que Asaad y Zicardi (ibídem) parecen diferir con las fechas anteriores, sin embargo, nos parece acertada su opinión en cuanto a que <<el Estado surgido de la revolución puso fin con esa acción a la tendencia democratizadora de la sociedad, interesada en preservar el espacio del gobierno municipal frente al gobierno federal>>.

Vale la pena decir que esa medida imposibilitó a millones de ciudadanos que viven en esa demarcación a hacer uso de un derecho fundamental que tiene

cualquier ciudadano en México, elegir a sus autoridades municipales, estatales y federales. Esto debido a que el Departamento del Distrito Federal (DDF) y el jefe del departamento asumieron las funciones de gobierno que antes ejercían los ayuntamientos en tanto que la elección de los nuevos delegados, de acuerdo a la Ley Orgánica que crea el DDF, no estaba sujeta a la elección popular²⁰⁴.

Frente a lo anterior, no se pueden soslayar los cambios jurídicos, políticos y electorales que se dieron en la década de los años noventa con los cuales quedó determinada la forma actual de gobierno del DF²⁰⁵, donde dicho sea de paso el régimen municipal no forma parte de esa estructura institucional.

Para cerrar este punto solo diremos, que la restitución del régimen municipal en el DF hipotéticamente está considerada en el artículo 44 de CPEUM cuando eventualmente el DF deje de ser la sede de los Poderes de la Unión, con ello el territorio que actualmente ocupa el DF se convertiría de acuerdo al artículo 44 en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que el Congreso General determine. Lo cual supondría, el establecimiento en ese nuevo estado del régimen municipal como base de su división política y administrativa tal como lo prescribe el artículo 115 para los estados.

Dentro de ese supuesto el artículo 73 Fracción V de la CPEUM otorga al Congreso de la Unión la facultad para determinar el sitio donde deban establecerse los Supremos Poderes Federales.

²⁰⁴ El Departamento del Distrito Federal fue creado por la Ley Orgánica de 31 de diciembre de 1941 y posteriormente el 29 de diciembre de 1978 esta ley es reformada (Cfr. D.O.F. de 29-dic-1978). Dicha Ley dividió administrativamente al territorio del DF en 16 Delegaciones. Las cuales según su artículo 15 quedaron definidas como órganos desconcentrados a cargo de un delegado cuyo nombramiento o remoción estaría a cargo del Jefe del Departamento del DF previo acuerdo con el Presidente. Véase también Quintana Roldán (2001: 113).

En este sentido, Ochoa Campos (1985:358—359) critica esa forma de organización cuando afirma que los delegados hacen la función de los antiguos prefectos y subprefectos quienes no eran electos popularmente. Por si fuera poco concentran el poder y funciones en una sola persona en lugar de un cuerpo colegiado, por ello, los considera la negación de la municipalidad, toda vez que no se pueden quitar su carácter de agentes gubernamentales en un sistema local que desde su opinión es esencialmente centralista.

²⁰⁵ Entre ellos podemos mencionar, la creación en 1987 (D.O.F. 10 de Agosto de 1987) de la Asamblea de Representantes del DF como órgano legislativo, cuya formación representó un avance democrático ya que sus 66 miembros son electos mediante voto directo —40 electos por el principio de mayoría y el resto por el principio de representación proporcional—. Mientas que la función jurisdiccional está a cargo del Tribunal Superior del DF. Finalmente, en 1996 tuvieron lugar las últimas reformas (D.O.F. 22 de agosto de 1996) en las que se estableció como autoridades del DF de acuerdo al artículo 122 de la CPEUM: La Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del DF y el Tribunal Superior de Justicia del DF. Lo más sobresaliente de esta reforma es que por primera vez el Jefe de Gobierno sería electo de forma universal, libre, secreta y directa a partir de 1997 para un período de seis años, con la excepción de tres años para el período de 1997 a 2000. A igual procedimiento se sometería también la elección de los Jefes Delegacionales de las 16 delegaciones administrativas. Véase el artículo 122 de la CPEUM el cual regula la organización y funcionamiento del DF.

Pasemos ahora a analizar y estudiar la reforma municipal de 1983 la cual es nuestra variable dependiente en este estudio.

2.2.3. La reforma municipal de 1983.

Nuestro propósito a lo largo de todo este apartado, el cual es la parte nuclear de este capítulo, será hacer una descripción del contexto, contenido e implementación de la reforma en los estados. Por ello, para efectos de nuestro análisis hemos dividido el presente apartado en tres partes. De esta manera, en la primera parte describiremos todo el proceso que de acuerdo con Raúl Olmedo (1986:189) fue la primera fase de implementación de la enmienda a la reforma municipal.

Para ello explicaremos a la reforma municipal como parte de una política pública del gobierno de Miguel de la Madrid, cuyo diseño se dio desde la propuesta misma que hizo el Presidente hasta su aprobación en el Congreso de la Unión que motivó modificar el artículo 115 de la CPEUM y su incorporación en la agenda del gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo incluimos en este apartado el contenido de la reforma y un epígrafe sobre la importancia de la reforma para el desarrollo municipal de acuerdo a los analistas sobre el tema.

En tanto que en la segunda y tercera parte de este apartado nos ocuparemos en hacer la descripción de la implementación de la reforma municipal en los estados, lo cual de acuerdo a Raúl Olmedo (ibídem) implicó incorporar la reforma constitucional del artículo 115 de la CPEUM al diseño institucional de las entidades federativas así como el traspaso de las competencias, servicios y los recursos financieros de las participaciones de parte de los gobiernos estatales a los gobiernos municipales.

2.2.3.1. La reforma municipal de 1983 como parte del programa de gobierno 1983-1988.

En este apartado comentaremos como se inserta la reforma municipal dentro del programa de gobierno de Miguel de la Madrid como uno de los ejes de

su política de descentralización así como su aprobación por el Congreso de la Unión en menos de tres meses entre el 6 diciembre de 1982 al 3 de febrero de 1983. Lo cual es un indicador del peso político que tenía el Presidente de la Republica²⁰⁶ en el funcionamiento del sistema político mexicano para promover los cambios a partir de su poder y facultad de iniciativa de leyes según los artículos 71 y 72 de la CPEUM.

A ese respecto, Ugarte Cortes (1985:4) opina que si bien es cierto que el cambio de gobierno que se realiza en México —cada seis años— pareciera caracterizarse por la rotación del gran número de personas tanto en el partido oficial —el PRI— como en todos los mandos de la administración pública federal, sin embargo tradicionalmente el verdadero cambio gubernamental se refleja en mayor medida cuando el nuevo gobierno decide incorporar en el texto constitucional, su programa de gobierno a través de las reformas constitucionales. Con ello afirma Ugarte Cortes (ibídem) cada nueva administración busca legitimar la puesta en marcha de sus políticas.

En este mismo marco parece encasillarse la decisión del presidente Miguel de la Madrid Hurtado quien el 6 de diciembre de 1982 envió para su discusión y aprobación al Congreso de la Unión su proyecto de iniciativa de reforma constitucional al artículo 115, en el cual -según se puede leer en el anexo II.2- proponía transformar la situación de los más de dos mil tres cientos municipios del país (2377). Además como ya se mencionaba la reforma municipal formó parte de los puntos esenciales del programa político de ese gobierno²⁰⁷.

En cuanto al proceso legislativo que siguió esta iniciativa presidencial, ha sido ampliamente documentado en la obra de Ugarte Cortes (1985: 32 a 123) y

²⁰⁶ Solo para comentar que en el capítulo 3 explicamos el papel del Presidente de la Republica en el sistema político y su relación con las instituciones del gobierno municipal. Véase el epígrafe 3.1.2

²⁰⁷ El gobierno del Presidente Miguel de la Madrid encuadró su política de gobierno en las conocidas siete tesis, entre las cuales podemos mencionar las siguientes: 1) La tesis de la Renovación Moral de la Sociedad que buscaba combatir la corrupción y que supuso la reforma al Título IV de la Constitución para incluir las normas de Responsabilidad a que se sujetarán los Servidores Públicos; 2) la Reforma Económica que implicó la reforma a los artículos 25,26,27 y 28; y, 3) La Descentralización de Vida Nacional, cuyo eje central era la reforma municipal con el propósito de fortalecer a los municipios, lo cual sobra decirlo implicó la reforma el artículo 115 (Asadd y Ziccardi,1986:15—18). La descentralización educativa y de salud fueron las otras dos políticas que conformaron la política descentralizadora de ese gobierno. En ese sentido, para un análisis más completo de este tema, puede consultarse las siguientes dos obras, Miguel de la Madrid, Las siete tesis rectoras, PRI, México, 1983; De la Madrid Hurtado, Miguel, el Marco Legislativo para el Cambio, 4 tomos, editado por Presidencia de la República, México, 1983. Así como el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

una versión oficial se encuentra en el tomo 3 del Marco Legislativo para el Cambio (De la Madrid, 1983: 15 a 105) por lo que resultaría una tarea un tanto ociosa ahondar demasiado en esto. A ese respecto solo mencionaremos de manera resumida de acuerdo con Ugarte Cortes (ibídem) que las etapas de del proceso formal de la reforma fueron las siguientes:

1. La Iniciativa Presidencial, presentada el 6 de Diciembre de 1982,
2. Debate y Dictamen del Senado de fecha 23 de Diciembre,²⁰⁸
3. Debate²⁰⁹ y dictamen de la Cámara de Diputados de fecha 28 de diciembre²¹⁰,
4. Aprobación de la iniciativa de reforma en las legislaturas de los estados y minuta de aprobación por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, entre el 28 de Diciembre de 1982 y el 1º de Febrero de 1983, y
5. Promulgación de la reforma en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de Febrero de 1983.

De acuerdo con el propio Ugarte Cortes (ibídem) en la Cámara de Diputados el debate en torno a la iniciativa fue más interesante, quizá por la misma pluralidad de su integración, lo cual parece ser el reflejo de la misma votación. En ese sentido, le otorgaron su voto a favor las fracciones legislativas del PAN, PDM, PST, y PRI. Mientras que, las fracciones de los partidos PSUM Y PPS votarían en contra, argumentando en el caso el primero de ellos que los estados no deberían legislar para regular las relaciones de trabajo de sus empleados y la de los municipios ya que esto debe ser competencia federal.

²⁰⁸ En la Cámara de Senadores la reforma fue aprobada por unanimidad por el voto de los 56 miembros presentes. En ese sentido de acuerdo con Ugarte Cortes (1985:104-120) el debate en la Cámara de Senadores desde su perspectiva fue muy pobre y el dictamen aún más pobre toda vez que la iniciativa se aceptó casi tal cual, sino es por la excepción de la última parte de la fracción I en la cual propusieron los senadores que ante la ausencia de alguno de los integrantes del ayuntamiento no era necesario convocar a nuevas elecciones puesto que la ausencia de uno de sus integrantes no significaba la mayoría del mismo y en todo caso se debería llamar a su suplente.

²⁰⁹ Una versión completa sobre el contenido de los debates puede verse en, <<Discusión del proyecto de decreto a las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos>>, Revista Estudios Municipales, no. 4, julio—agosto— 1985 pp.109—143. Asimismo Ugarte Cortes (1985; 104 a 120) nos ofrece dicha versión.

²¹⁰ En la Cámara de Diputados no hubo unanimidad ya que fue aprobada con 19 abstenciones y 293 votos a favor.

Por su parte, el PPS fue más crítico e impugnó la iniciativa porque ésta no contribuía —a su juicio— a la ampliación del régimen democrático, toda vez que, existe una falta de autonomía económica y escasa vida democrática en los municipios. Además, denunciaba este partido la existencia de una intervención indebida de las legislaturas hacia los municipios²¹¹, lo que en todo caso limitaba el principio de libertad que se otorgaba a los ayuntamientos para el manejo de su hacienda pública. Por ello, presentaron un proyecto paralelo, mismo que sobra decirlo, fue desechado.

Por tanto una vez que la reforma fue promulgada el día 3 de febrero en el Diario Oficial de la Federación, sería a partir de entonces que las legislaturas estatales tendrían un año para incorporar dichos cambios en su diseño institucional según lo disponía el artículo segundo transitorio de la propia iniciativa – puede verse el anexo II.2- en la cual quedó plasmado tanto el contenido como las razones de la misma. Lo cual dicho sea de paso son los temas de nuestros siguientes epígrafes.

2.2.3.2. La razones de la reforma municipal de 1983: Descentralización versus centralismo.

El contexto de la reforma municipal parece explicarse a partir del alto grado de centralización política y administrativa que había propiciado el debilitamiento de la institución municipal. De ahí que la reforma municipal fuera parte de la política descentralizadora del gobierno federal que buscaba con ello combatir uno de los problemas torales de la administración pública, el centralismo²¹². Al mismo tiempo la reforma buscó fortalecer a los municipios y dar

²¹¹ Solo para comentar que la relación formal de los congresos locales con el gobierno municipal puede verse el epígrafe 3.1.2 y en el epígrafe 5.3.3 analizamos el control del congreso sobre los ayuntamientos del Estado de San Luis Potosí.

²¹² En su tercer informe Miguel de la Madrid informaba que como parte del cambio para revertir algunas tendencias negativas como el centralismo, su gobierno había tomado algunas medidas. En ese sentido señalaba que “un ejemplo de las medidas que he tomado para cambiar las tendencias históricas que limitan nuestro desarrollo es la reforma municipal. Al respecto, promoví la modificación del marco legal para establecer, entre otras cosas, la obligación de que los estados tienen que entregar a los municipios por lo menos el 20% de los recursos que reciban del Fondo General de Participaciones (...) Este fortalecimiento de la vida municipal se complementa con la inclusión de los municipios, por medio del Convenio Único de Desarrollo, en la planificación y programación del gasto federal en los estados. (...) Tenemos que renovar actitudes, mecanismo de operación y procedimientos. Para lograrlo, hay que reconocer las limitantes económicas del momento y actuar en consecuencia. Esto significa que ya no podemos proponernos proyectos gigantescos, sino que debemos centrarnos en proyectos medianos y pequeños que se desarrollen con el consenso y la participación de sus posibles beneficiarios. (De la Madrid y Lajous, 2004:461)

a los gobiernos los instrumentos normativos y económicos para que ese ámbito de gobierno por su proximidad social pudiera ofrecer los bienes y servicios que los ciudadanos demandaban y que el gobierno federal ya no estaba en posibilidades de satisfacer por la crisis económica²¹³.

En efecto, parece una idea aceptaba tanto en la versión -oficial²¹⁴- del gobierno federal como de algunos autores señalar que la iniciativa²¹⁵ de reforma al artículo 115 de la CPEUM trataba de atacar uno de los problemas político—administrativos fundamentales de México, el centralismo, por tanto esa sería la razón que guiaría la propuesta de reforma (Carpizo, 1985:44; Reynaldo Robles, 2000:141; Sepúlveda Amor, 1985:58; Rodríguez Lozano, 1985:53; Ortega Lomelin, 1988).

Ciertamente si se lee la exposición de motivos²¹⁶ podemos encontrar que en este documento existe un doble reconocimiento ya que por una lado —después de 60 años- se reconoce la importancia que tiene la institución municipal dentro de la vida política del país y por otro lado al centralismo y sus efectos como una de las causas del debilitamiento de los gobiernos municipales y que no permitía la operación de esta institución gubernamental. Así podemos leer:

<< El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir con esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un

²¹³ En la parte final de este capítulo analizamos el contexto económico en el cual se puede corroborar que efectivamente el gobierno federal con la crisis económica tuvo que recortar muchos subsidios federales a bienes y servicios propios de su ámbito de competencia.

²¹⁴ Aquí identificamos en este caso como versiones oficiales del gobierno las siguientes tres fuentes: 1) la Exposición de motivos del Presidente Miguel de Madrid para justificar la reforma —léase el siguiente supra—. 2) Igualmente puede verse como una versión oficial la comparecencia del Secretario de Gobernación Manuel Barlett Díaz ante el Senado de la República para informar sobre la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la CPEUM a la asamblea de este órgano político el día 20 de Diciembre de 1982. Una versión de este acto puede consultarse en Estudios Municipales, No.3 (1985: 117—129); Quintana Roldán (2001: 599—609). 3) Por último, consideramos también versión oficial el documento elaborado por la Presidencia de la República, Las Razones y las Obras: Crónica de un sexenio 1982—1988, sexto año de Gobierno de Miguel de la Madrid y publicado por el Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

²¹⁵ Solo para señalar que toda iniciativa de reforma en México y en las entidades federativas se divide tradicionalmente en dos parte, 1) La exposición de motivos y 2) Formulación particular de las reformas y adiciones. Por lo que se corresponde a la exposición de motivos de acuerdo con Ugarte (1985:34) esta responde normalmente a la necesidad de justificar o motivar las reformas y adiciones en cuestión. Po tanto en el contenido de esa exposición el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo no sólo explican las razones que se pudieran tener para proponer la aprobación de tal o cual ley o reforma sino que a veces se tiende a definir una serie de conceptos sobre el tema que se trate, en este caso específico, el municipal.

²¹⁶ Por la importancia que tiene este documento para nuestro análisis hemos considerado necesario incluirlo el contenido de la misma en el anexo II.2. Esto debido a su amplitud.

cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

La Centralización ha arrebatado al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos los sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos de una institución: tenemos al municipio>> (Exposición de Motivos, véase anexo II.2).

Igualmente el Secretario de Gobernación Manuel Barlett en su comparecencia²¹⁷ ante el Senado reconoció también los efectos del centralismo sobre el funcionamiento de los gobiernos municipales. De esta manera, Barlett señalaba de manera textual que << Por múltiples razones, algunas justificables, hemos vivido en una especie de centralismos yuxtapuestos en que la Federación limita a los estados y los estados a los municipios. Es preciso superar esta tendencia. Lo haremos confiriendo mayor vigor a la acción municipal, mejores instrumentos para afirmar su autonomía (...). >> (Estudios Municipales, 1985:119; Quintana Roldán, ibídem).

Del mismo modo en el documento elaborado por la Presidencia de la República a finales de ese sexenio encontramos que también se reconocía ese mismo problema del centralismo y sus efectos. En ese contexto se menciona que el debilitamiento del municipio libre —base del federalismo— tenía como una de sus causas y consecuencias, la creciente centralización demográfica, económica y política que habían sentado sus redes en México después de la década de los cuarenta²¹⁸.

Asimismo, Reynaldo Robles (2000:141) sostiene que el proceso centralizador redujo a la institución municipal a su mínima expresión ya que la hizo depender de los organismos federales y estatales. Los cuales de acuerdo con

²¹⁷ La comparecencia de los Secretarios de Estado -ministros en el caso de España- del gobierno federal ante el Congreso de la Unión es una figura jurídico-política considerada en la CPEUM en su artículo 93. Por tanto es una obligación de los funcionarios acudir a comparecer ya sea por solicitud del Congreso o bien para presentar alguna propuesta de reforma constitucional o bien informar de manera detallada sobre algún asunto o ramo de la administración pública federal a cargo del Secretario que sea de interés conocer por parte de algunas de las dos cámaras que componen el Congreso de la Unión.

²¹⁸ Al respecto véase el apartado <<reforma municipal y desarrollo regional>> en, Presidencia de la República, Las Razones y las Obras: Crónica de un sexenio 1982—1988, sexto año Gobierno de Miguel de la Madrid, FCE, México, 1998, pp.63—66.

Reynaldo Robles (ibídem) antes de la reforma eran quienes realizaban la mayoría de las obras municipales. Por tanto no era extraño ni mucho menos un secreto que las decisiones sobre las obras más importantes de los municipios se tomaban y se instrumentaban en los organismos estatales o federales. A tal grado era ese centralismo que los ayuntamientos se enteraban de la existencia de dichas obras cuando estas se estaban realizando materialmente en su territorio²¹⁹.

En ese sentido, coincidimos con la idea de ambos autores (Reynaldo Robles y Mori) de que los municipios no contaban en ese contexto centralizador con capacidades institucionales para organizar y formular sus propios proyectos y lo más importante con capacidad financieras para llevar a cabo algunas obras debido a la indefinición de sus fuentes de financiamiento y de los servicios a su cargo ya que como vimos el contenido del artículo 115 de la CPEUM tenía ese problema de origen.

Aunado a lo anterior de acuerdo con Antonio Morí (1980) al no contar los municipios con capacidades institucionales debido a su bajo grado de desarrollo institucional, esto mismo propiciaba mayor centralismo por parte de los organismos federales al momento de la implementación de programas de desarrollo regional donde los municipios no participaban en su ejecución. Planteamiento que nos parece lógico y que se pudiera reducir al siguiente supuesto, la ausencia de capacidades institucionales de los gobiernos municipales generaba una mayor centralización.

Cuestión que parece corroborarse cuando se lee la obra de Raúl Olmedo (1985) sobre el desafío municipal, donde plantea a lo largo de su estudio que las consecuencias del centralismo político y administrativo en los niveles superiores

²¹⁹ Esa misma opinión parece ser compartida por Antonio Mori, quien en 1980 escribió un interesante artículo en la revista Nexos número 35 titulado << ¿Quién Mató al Federalismo? Municipios fantasmas>>. En este documento Mori describe desde su perspectiva varios problemas que el proceso centralizado generaba en detrimento de los gobiernos municipales. Uno de ellos era la concentración de recursos en el D.F. en detrimento de los estados y los municipios ya que mientras al primero le corresponde un gasto de 6.500 pesos por habitante en contraste muchos municipios no alcanzaban a juntar dos pesos anuales por habitante. Igualmente dicho autor describe esa desventajosa situación que propiciaba que las dependencias del Gobierno Federal asumieran las funciones municipales a través de organismos ad hoc cuyas estructuras y recursos rebasaban por mucho a los endeble municipios, los cuales de acuerdo con Mori (ibídem) se veían muy pequeños, financiera y administrativamente en las tareas de gestión de los proyectos de desarrollo regional frente a las Comisiones Federales. Por tanto, en ese esquema operativo gubernamental, no era extraño que fueran los funcionarios — técnicos— del gobierno central los que hacían y deshacían en el territorio municipal sin tomar en cuenta a las autoridades municipales.

de gobierno se podían ver reflejados en el ámbito municipal en una falta de autonomía política y económica del municipio y una legislación municipal deficiente.

Lo anterior de acuerdo con Olmedo (ibídem) parecía inducir a ese bajo nivel institucional y a una baja capacidad de gestión municipal toda vez que la escasez de recursos financieros, la falta de reglamentación municipal y la indefinición de las facultades municipales propiciaban en los gobiernos municipales tres problemas adicionales a saber.

El primero de ellos tenía que ver con problemas organizativos de las administraciones públicas municipales²²⁰ que derivaban a su vez en una pérdida de confianza de los ciudadanos hacia sus autoridades municipales y una apatía de los mismos ante los procesos electorales al no poder brindar aquellas los servicios demandados por la población.

El segundo problema, tenía que ver de acuerdo con Raúl Olmedo (ibídem) con el centralismo fiscal que provocaba que los gobiernos municipales padecieran constantemente la escasez de recursos monetarios lo cual provocaba a éstos problemas fiscales y financieros en sus haciendas públicas. Mientras que, el tercer problema tenía que ver con la concentración demográfica. Factor que generaba problemas territoriales, faltas de información estadística municipal debido a la pulverización municipal que limitaba la formulación de planes municipales.

Por lo que se refiere a la escasez de recursos en el ámbito municipal, encontramos que éste problema parece ser un hecho atribuible al proceso de centralización de los recursos financieros por parte del gobierno federal y una mala distribución de los mismos²²¹. En este sentido, al revisar nuestra información bibliográfica disponible pudimos advertir que existe en la misma una opinión generalizada entre los analistas de que en 1982 los municipios recibieron el más

²²⁰ Solo para apuntar que esos problemas se refieren básicamente a deficiencias en la prestación de los servicios públicos y en la promoción y organización de la participación ciudadana en la solución de los problemas.

²²¹ Una explicación sobre los problemas del federalismo mexicano puede verse el epígrafe 3.2 del capítulo 3.

bajo porcentaje en la historia moderna de la distribución de los ingresos públicos del gobierno al haber recibido apenas un 1,0 por cien del total de los ingresos²²².

Por todo esto, Moreno Collado (1978:80) opinaba que ya se había vuelto una tradición en México hablar y señalar la penuria y atraso que subsistía en la mayoría de los municipios mexicanos. Mientras que Antonio Mori (1980) opinaba que esas cifras solo revelaban que los municipios del país tenían apenas recursos para mal cubrir los sueldos de su personal administrativo, pagar a uno o dos policías, el sueldo del Secretario del ayuntamiento y el sueldo de alguien más que barrera de vez en cuando las calles.

En ese orden de ideas, coincidimos con Ortega Lomelin (1988:380) cuando señala que la reforma municipal de 1983 se pudo entender a partir de ese contexto adverso para el municipio como una respuesta o un reclamo generalizado para lograr darle vida a los municipios. En ese panorama dicho autor apuntaba una serie de problemas²²³ que existían en el régimen municipal y que justificaban la reforma constitucional de 1983.

Resumiendo podemos concluir este punto diciendo que desde nuestra perspectiva la razón principal del gobierno federal para llevar a cabo la reforma municipal fue su necesidad por descentralizar la vida política nacional ya que se puede afirmar que el centralismo era un problema de fondo y la reforma municipal aparece como una forma para tratar de solucionar los problemas municipales derivados de la indefinición de competencias fiscales y de política pública. Lo cual fue el insumo que parece haber orientado el contenido de la reforma municipal de 1983. Que es el tema de nuestro siguiente epígrafe.

²²² Porcentaje muy inferior si se toma en consideración que en 1929 — año que coincide con principio de la crisis mundial— los municipios recibieron el 7,7%; en 1932 ese porcentaje sumo el máximo histórico al ubicarse en el orden del 8,9%; en 1940, el 5,3%; en 1950, el 3,3%; en 1960, el 2,8%; en 1970, el 1,6%; en 1980, el 1,1 por cien. Estas cantidades, de algún modo nos indican la penuria económica y el progresivo abandono del gobierno municipal producto de la centralización de los ingresos públicos por parte del gobierno federal y, en menor medida por el gobierno estatal. Al respecto, esas cifras se pueden consultar en Merino (1992:55); Ortega Lomelin (1988:438) y Raúl Olmedo (1985:13)

²²³ A ese respecto Ortega Lomelin (ibidem) se refería a los siguientes problemas: la violaciones que los Ejecutivos Estatales hacían a la autonomía municipal al destituir y disolver los ayuntamientos; la indefinición de las competencias de los municipios en lo referente al catálogo de los servicios públicos municipales así como de sus competencias tributarias del municipio; la ausencia de legislación para regular las relaciones laborales de trabajo entre el municipio y sus trabajadores; y por último, la indefinición de los canales formales de coordinación intergubernamental entre el municipio y las otras instancias de gobierno para mejorar la eficacia de los servicios.

2.2.3.3. El contenido de la reforma: Las reformas de más contenido político.

En este epígrafe nuestro interés es describir de manera resumida el contenido de la reforma municipal de 1983 el cual como veremos va otorgar competencias jurídicas (funciones) que el diseño institucional había negado a los municipios y por ende a los gobiernos y administraciones municipales.

En ese sentido, el contenido de esta reforma coinciden varios autores²²⁴, que nos han precedido en el estudio del municipio, que puede agruparse en diez puntos centrales, de ahí que Merino (1992:115) los haya denominado como el decálogo de 1983 cuyo principal propósito sería otorgarle al municipio diez herramientas que no habían conocido en toda su historia. Tenemos así que las enmiendas de más contenido político de la reforma municipal de 1983 fueron las siguientes:

I. Regulación de la destitución y disolución de ayuntamientos.

Hasta 1982 la desaparición²²⁵ de los ayuntamientos por parte de los gobernadores se consideraba como una práctica común en los estados, sobre todo, en aquellos municipios en los que algún integrante del ayuntamiento no guardaba cierta afinidad política con el ejecutivo estatal²²⁶. Por esta razón, Martínez Asadd y Ziccardi (1986) no han dudado en relacionar este tipo de actos como un reflejo del autoritarismo que existía en el país y señalar que la desaparición de poderes municipales representaba por tanto, un acto nocivo contra la autonomía política del municipio.

²²⁴ Entre otros, Carpizo 1985; Ugarte, 1985; Merino (1992, 1996 y 2007); Jorge Ibarra Salazar, Alfredo Sandoval Musi y Lida Sotres Cervantes 1999; Ortega Lomelin 1988.

²²⁵ Para una visión más amplia sobre este tema se puede ver el excelente trabajo de González Oropeza, Manuel, << La desaparición de Ayuntamientos>>, en Estudios Jurídicos en Honor de Roberto L. Mantilla Molina, Editorial Porrúa, México, 1983, pp.307 y s.s.; Asimismo son útiles como referentes sobre el mismo tema los trabajos de, Amador Rodríguez Lozano (1985:58); Quintana Roldán (2001:343 a 364); García Cáceres Francisco, <<Desintegración y suspensión de Cabildos>> en Revista de Estudios Municipales, agosto 1996, pp.17 y s.s.

²²⁶ De acuerdo con Ortega Lomelin (1988:392) el antecedente de la esta práctica lo encontramos en la legislación del Estado de Oaxaca de 1825, en la cual se facultaba al gobernador para sustituir a los alcaldes y agentes municipales o ayuntamientos cuando éstos no cumplieran con sus obligaciones o infringieran la Constitución y las leyes. Por su parte, Rodríguez Lozano (1985:58) señala que los casos extremos se presentaban en el Estado de Coahuila, ya que ahí la Constitución de 1942 estipulaba que correspondía soberana y discrecionalmente al ejecutivo hacer dicha práctica cuando haya desaparecido algún ayuntamiento de algún municipio y llegado el caso tenía la facultad para nombrar un ayuntamiento provisional.

Por ello, con la reforma municipal de 1983 lo que se hizo fue uniformar²²⁷ en todo el país los procedimientos para la destitución y disolución (suspensión, desaparición o revocación) de ayuntamientos o de algunos de sus integrantes cuando exista causa grave prevista en la ley. Ciertamente se puede afirmar que con esta medida se eliminaba la intervención discrecional del gobernador en esos procedimientos, sin embargo también parece haberse legalizado por así decirlo la intervención del congreso local para proceder en esos casos y además para especificar las causas graves.

Respecto a lo cual Ortega Lomelin (1988:392) y González Oropeza (1983: 307 y ss.) opinan que lo anterior solo representa el traspaso de un poder a otro para disolver a las autoridades municipales constitucionalmente electas²²⁸. Lo cual, nos llevaría a pensar que al final de cuentas esto representaba lo mismo, sin embargo no es así ya que lo novedoso que tiene la reforma municipal de 1983 es haber incorporado en el texto del artículo 115 de la CPEUM la normatividad general a seguir para efectuar dicho procedimiento - que normalmente era discrecional y atentaba contra la autonomía municipal- y estableció como requisitos el derecho de audiencia para los integrantes del ayuntamiento y el quórum de votación calificado —dos terceras partes del total de los diputados— para considerar como válida la disolución²²⁹.

A este mismo respecto coincidimos con Carpizo (1985) cuando señala que este quórum de votación va a ser muy importante en congresos estatales

²²⁷ Al respecto, en la comparecencia del Secretario de Gobernación Manuel Barlett se reconocía la diversidad de criterios para este procedimiento, por lo que el Secretario decía << el panorama actual ofrece un mosaico de posibilidades y procedimientos para suspender o declarar desaparecidos los ayuntamientos e incluso para la suspensión de sus miembros, que desborda lo que sería estrictamente recomendable y que en ocasiones ignora principios como la garantía de audiencia. >>. (Estudios Municipales, 1985:119; Quintana Roldán, 2001:599-609).

²²⁸ En este contexto de acuerdo con Ortega Lomelin (ibídem) menciona que hasta 1982 de las 25 Constituciones Estatales que regulaban la desaparición o suspensión de poderes en 15 de ellas lo hacían otorgando dicha facultad al congreso del estado mientras que las otras diez contemplaban la intervención del gobernador. A ese mismo respecto González Oropeza (ibídem) comenta que si bien es cierto que en algunos casos donde el gobernador intervenía y se consideraba la aprobación del congreso, sin embargo desde su perspectiva este contrapeso en la práctica no operaba ya que parecía existir una sumisión de este último poder hacia el poder ejecutivo. Por lo cual, la aprobación se daba por descontada ya que lo contrario, el enfrentamiento del Legislativo en contra el Ejecutivo no se daba por la falta de independencia del primero.

²²⁹ Para Amador Rodríguez Lozano (1985:52 y 57) esta parte de la reforma es uno de los más importantes de la reforma. Así, al hacer el análisis sobre este punto sostiene que estos procedimientos ya se encontraban regulados en algunas constituciones estatales por lo que la reforma lo único que hace es dictar normas generales y encuadrar dentro de un orden jurídico general una serie de hechos políticos que ya se venían presentado en el sistema político. De ahí que los tres principales elementos que aportaría la reforma serían de acuerdo con Rodríguez Lozano (ibídem): 1) el Congreso como órgano exclusivo para realizar la desaparición de poderes, 2) la exigencia del quorum y 3) el otorgar la garantía de audiencia.

integrados con diputados de diversos partidos políticos ya que desde su perspectiva esto tendería a representar una garantía para su exacta y correcta aplicación.

De igual importancia resultaría la reglamentación que la reforma estableció en el último párrafo de la fracción I para la sustitución de un regidor o síndico propietario por su suplente, cuando por diversas circunstancias dejen de desempeñar el cargo. En este caso, con la reforma municipal de 1983 quedó estipulado que será el congreso estatal el que legislara al respecto según se puede ver en el anexo II.3.

Resumiendo podemos concluir que la inseguridad jurídica que propiciaba la intervención del ejecutivo hacia los ayuntamientos quedó de algún modo desterrada y regulado de manera general el procedimiento a seguir a partir de la reforma municipal de 1983.

II. Personalidad jurídica y reconocimiento de las facultades reglamentarias de los Municipios.

Como puede verse en el anexo II.2 y II.3 dentro del contenido de la reforma municipal se propuso una nueva redacción para la a fracción segunda del artículo 115 de la CPEUM con un doble propósito ya que por un lado ratifica la personalidad jurídica que la constitución de 1917 le había conferido a los municipios lo cual dicho sea de paso les había permitido a éstos manejar su patrimonio.

Por otro lado, encontramos que la facultad reglamentaria que hoy en día tienen los gobiernos municipales tiene su origen en el nuevo texto de la fracción II del artículo 115 que propuso la reforma municipal de 1983. En efecto, en el párrafo segundo de esa fracción según se puede ver en el anexo II.3 constitucionalmente se otorga a los gobiernos municipales la facultad para expedir reglamentos administrativos así como los bandos de policía y buen gobierno, circulares y

disposiciones administrativas de observancia general siempre y cuando se ajusten las bases normativas que establezcan las legislaturas de los estados²³⁰.

Desde nuestra perspectiva esta medida es importante si tenemos en cuenta que a partir de ello los gobiernos municipales tienen asignadas competencias jurídicas para regular tanto el funcionamiento del gobierno y su administración como los servicios públicos y las actividades comerciales y económicas de los particulares dentro del territorio municipal. La dimensión de estas competencias jurídicas va estar en función de la capacidad que tenga cada ayuntamiento para poder elaborar y mantener actualizados dichos reglamentos²³¹.

III. Medidas que afectan los servicios públicos:

Ciertamente vale la pena decir que antes de 1983 la CPEUM en el artículo 115 no había definido la base competencial de los municipios en materia de servicios públicos, lo cual representaba desde 1917 de acuerdo con Reynaldo Robles (2000) una verdadera incógnita saber cuáles servicios públicos debía prestar los gobiernos municipales.

Esta situación como comentamos en el epígrafe 2.1.6 propiciaba que tanto el gobierno federal como el estatal invadieran aquellas áreas que se podían considerar como competencia municipal. De ahí que la definición de la base competencial de los municipios en materia de servicios públicos se había convertido en una necesidad.

Por esa razón en la iniciativa de la reforma municipal se incluyó como contenido de la fracción III del artículo 115 los servicios mínimos²³² que

²³⁰ Solo para comentar que encontramos una tesis doctoral que busca explicar que se entiende por Bases Normativas, analizando para ello cual ha sido el significado que se le ha dado a este concepto en los estados. Para ello, puede verse, Aragón Salcido, María Inés, *El Municipio en México ¿Bases normativas o reglamentos autónomos?*, Instituto Sonorense de Administración Pública A.C. y CEDEMUN (ISAP—CEDEMUN), México, 1995.

En ese sentido, en su estudio Aragón (ibídem) señala que en México a pesar de que los municipios gozan de la facultad reglamentaria establecida en el artículo 115 sin embargo estas facultades han sido muy restringidas y acotadas a unas <<bases>> que no se sabe a ciencia cierta cómo se expiden pero que al final de cuentas si limitan las facultades de los municipios.

²³¹ El tema de la capacidad reglamentaria puede verse en la primera parte del capítulo 4 y de manera específica la capacidad la capacidad reglamentaria de los municipios en México en el epígrafe 4.1.4 en tanto que la capacidad reglamentaria de los municipios de San Luis Potosí se describe dentro del epígrafe 5.1.1 y en el capítulo 6 epígrafe 6.2.1 se aportan los datos de la capacidad reglamentaria en los seis municipios estudiados.

²³² Aquí, vale la pena también aclarar que el contenido de esa fracción es solamente enunciativa más no limitativa, ya que en todo caso los municipios pueden prestar otros servicios en función de su capacidad administrativas y financiera, solo que corresponde al congreso estatal determinarlos (véase inciso i, de la fracción III).

correspondería prestar a los municipios según se puede observar en el anexo II.3. Dicha medida consideramos que por lo menos delimitó el papel que correspondía a los municipios²³³. De esta manera, coincidimos que la reforma otorgó certidumbre y aclaró el ámbito competencial de los municipios. Cuestión que en el mismo Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983—1988 (PND, 1983:28) valoraba diciendo que con la reforma municipal se buscaba asegurar a través de los municipios la prestación de los servicios públicos.

Para cerrar este punto, solo queremos anotar los tres méritos que desde nuestra perspectiva tendría la reforma municipal al haber definido la base competencial de los municipios. En ese sentido, consideramos que el mérito mayor de la reforma es el haber señalado el listado de los servicios públicos municipales. El cual como mencionamos es solo enunciativo más no limitativo ya que según se lee el inciso i de la fracción III –ver anexo II.3- las legislaturas estatales pueden ampliar este listado dependiendo de las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios así como en función de sus capacidades financieras y administrativas²³⁴.

El segundo mérito que vale la pena mencionar es que si bien es cierto que en el contenido de la fracción III no se limitó la intervención del gobierno estatal en la prestación de los servicios municipales, sin embargo se menciona que esa intervención tendrá que ajustarse a las necesidades de los municipios y sobre todo a lo que determinen las leyes.

En tanto que el tercer mérito de esta medida fue considerar la coordinación intermunicipal para hacer más eficaz la prestación de los servicios públicos municipales. Lo cual es una medida importante desde la perspectiva de la

²³³ Aquí, coincidimos con Merino (1992) cuando señala que las dos áreas de políticas públicas donde los municipios participan y que pueden considerarse como políticas públicas municipales son aquellas relacionadas con la prestación de servicios públicos y la planeación del desarrollo urbano. Lo cual define el campo de acción municipal.

²³⁴ En ese sentido, se entiende que la reforma otorga competencias a los gobiernos municipales para prestar esos servicios, sin embargo dicha prestación estará limitada a su capacidad tanto administrativa como financiera. Así como en la capacidad que tenga el gobierno municipal para suscribir convenios con el gobierno estatal o con alguno (s) municipio (s) del mismo estado toda vez que la reforma otorgó también esa competencia jurídica a los ayuntamientos. En ese contexto el tema de la capacidad de los gobiernos municipales en México para prestar servicios pueden verse en el apartado 4.3 del capítulo 4, en el caso específico de los gobiernos municipales de San Luis Potosí en el epígrafe 5.1.1 y en el capítulo 6 se describen las capacidades de gestión de los seis municipios que estudiamos, epígrafe 6.2.2; 6.2.2.1 y 6.2.2.2.

gestión intergubernamental para fortalecer la capacidad gubernamental tal como lo propone Agranoff (1997).

IV. La definición de los ingresos municipales.

Como ya lo habíamos mencionado la fracción II del artículo 115 desde la Constitución de 1917 y en sus posteriores reformas -hasta 1982- no había estipulado de manera precisa las fuentes de financiamiento municipal. Otorgaba eso sí libertad a los gobiernos municipales para administrar su hacienda sin embargo dejaba indefinidas las fuentes de sus ingresos. Lo cual limitaba financieramente a los gobiernos municipales ya que en el diseño institucional no estaban delimitadas cuáles eran sus competencias tributarias.

De esta manera, coincidimos con Carpizo (1985:42) cuando considera que la definición de los ingresos municipales fue uno de los puntos centrales de la reforma municipal de 1983. En efecto, la reforma consideró dentro de su contenido incluir en la nueva redacción del artículo 115 la fracción IV en la cual se definieron las fuentes de los ingresos municipales y asimismo se ratificó la autonomía de los gobiernos municipales para administrar su hacienda.

Lo cual en opinión de Rowlland y Ramírez: (2000) y de Sepúlveda (1985:65) fue una medida que vino a fortalecer tanto las competencias tributarias como las hacienda municipales ya que ahora los gobiernos municipales podían cobrar los impuestos a la propiedad y aquellos derivados de prestación de los servicios públicos y tener además como ingresos aquellos derivados de sus bienes propios y los ingresos de las participaciones federales según se puede ver en el anexo II.2 y II.3.

En ese contexto la reforma municipal contempló que el impuesto predial que antes de 1983 cobraban los estados fuese transferido para su cobro a gobiernos municipales del país (Ibarra, Salazar y Sotres: 1999:6) ya que de

acuerdo con Pérez García (1985:83-90) en el estado de Tlaxcala esta medida ya había sido aplicada con anterioridad a la reforma²³⁵.

En este sentido vale la pena comentar que la reforma municipal consideraba en el segundo párrafo del inciso a de la fracción IV la posibilidad de celebrar convenios entre el gobierno del estado y los municipios para la gestión intergubernamental del cobro del impuesto predial solo en aquellos casos cuando los ayuntamientos no estén en condiciones de hacerlo directamente.

Asimismo como en la reforma se había contemplado en la fracción III los servicios públicos que prestarían los gobiernos municipales a través de sus administraciones, por tanto en la fracción IV la reforma municipal otorgaba jurídicamente competencias para que los gobiernos municipales obtuvieran ingresos por la prestación de los mismos a través de la figura jurídica de los derechos municipales²³⁶.

Vale la mencionar que el artículo segundo de los transitorios consideró que dichos ingresos – impuestos, cobro por servicios y participaciones- se considerarían a partir de 1984 ya que recordemos que la reforma fue aprobada en febrero de 1983 por tanto las leyes de ingresos para el ejercicio fiscal de ese año ya habían sido aprobadas, además de que la iniciativa de reforma como se mencionó otorgaba un año a las legislaturas de los estados para incorporar las reformas en sus diseños institucionales²³⁷.

²³⁵ A ese respecto, de acuerdo con Arturo Pérez García (1985:83-90) en el estado de Tlaxcala la municipalización del impuesto predial se dio antes que a nivel nacional, aplicando para ello el criterio de la evaluación de la capacidad económica y administrativa de los municipios para poder transferirle ese impuesto para su cobro. Por ello, resulta lógico que la experiencia en esa entidad federativa primero se haya dado en el municipio de Tlaxcala el cual es la capital del estado y posteriormente esta medida se amplió a 13 de los 44 municipios que formaban el Estado. En ese sentido, comenta Pérez García (ibídem) que cuando aparece la reforma de 1983 se creó en Tlaxcala una Ley del Impuesto Predial y en cada municipio se constituyó una Comisión Municipal para la gestión de ese impuesto cuya función principal sería determinar las tablas de los valores respectivos.

²³⁶ La definición de cada una de las fuentes de los ingresos municipales y de los gastos puede verse en el apartado 4.4. del capítulo cuatro donde además se hace el análisis de la capacidad financiera de los gobiernos municipales en México, en tanto que el análisis de la capacidad financiera con que cuentan los gobiernos municipales del estado de San Luis Potosí se hace dentro del epígrafe 5.1.1 y en el capítulo 6 se puede apreciar la capacidad financieras de los seis municipios. Véase epígrafes 6.2.4. y 6.2.4.1 al 6.2.4.3.

²³⁷ Véase el artículo primero segundo transitorio en la iniciativa de la reforma en el anexo II.2

V. La participación en los ingresos federales su significado y valoración.

Como ya mencionábamos en el punto anterior la reforma municipal también consideró institucionalizar las participaciones federales que ya para entonces se distribuían entre los estados y municipios como parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) creado en 1980 y su respectiva Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Aunque en algunos casos de acuerdo con Ortega Lomelin (1988:413 y 414) dichas participaciones federales - antes de la reforma de 1983- se manejaban en lo general como una prebenda del gobernador a los gobiernos municipales aplicando la discrecionalidad como un criterio para su distribución²³⁸.

Por tanto, afirma Ortega Lomelín (ibídem) con la reforma municipal se desterró esa idea y se le da el carácter que deben de tener dentro del pacto federal, como un recurso financiero que obtienen los estados y cuya obligación es compartir a sus municipios como resultado de compartir la recaudación de impuestos federales.

En cuanto a este punto coincidimos con Ibarra, Salazar y Sotres (1999:7) en que esta medida tenía un doble propósito ya que por un lado permitió establecer a nivel constitucional esa práctica de distribución de recursos como una de las fuentes de ingresos financieros de los gobiernos municipales y por otra parte buscó el fortalecimiento de las haciendas municipales a través de esos recursos. Lo cual es coincidente con el criterio gubernamental establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1983—1988 (PND, 1983) en el cual el Gobierno Federal señalaba que la reforma buscaba asignarle a los municipios recursos económicos propios y participaciones legalmente fijadas.

VI. La libertad municipal.

Del mismo modo, la fracción IV de la iniciativa de la reforma parece haber retomado de la fracción II del texto constitucional anterior a 1983 —véase anexo

²³⁸ Véase más adelante el epígrafe 2.2.3.4.3 que describe la guerra de las participaciones entre el gobierno del estado de San Luis Potosí y el municipio de San Luis Potosí por la aplicación del decreto 280 que no se ajustaba a los principios tanto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ni a la reforma municipal. .

II.3— el principio de la libertad hacendaria mediante el cual los gobiernos municipales pueden —valga la redundancia— gestionar libremente su hacienda.

Ciertamente como se mencionó la reforma municipal con ésta medida ratifica esa libertad y como un mecanismo para fortalecerla en el último párrafo de la fracción IV concede también a los gobiernos municipales la libertad para elaborar sus presupuestos de egresos con la única limitación que pueden suponer sus ingresos disponibles.

VII. Competencias legales para la regulación del desarrollo urbano municipal.

Ciertamente se coincide con Carpizo (1983:42) en que el artículo 115 de la CPEUM como parte de la reforma constitucional de 1976 había otorgado competencias tanto a los estados como a los gobiernos municipales para expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas en lo relativo al desarrollo urbano. Sin embargo, el problema para los municipios y sus ayuntamientos era la falta de facultades reglamentarias ya que estas no les fueron otorgadas hasta 1983 como parte de la reforma municipal.

De esta manera, coincidimos con el propio Carpizo (ibídem) y con Ugarte Cortes (1985:47) que las fracciones V y VI propuestas en la iniciativa de la reforma municipal de 1983 y aprobadas por el Congreso de la Unión vinieron a cubrir esa laguna al especificar claramente la competencia jurídica de las autoridades municipales con respecto al desarrollo urbano, lo cual va a ser una competencia concurrente con los gobiernos estatales de acuerdo al contenido de la fracción VI del artículo 115 que proponía la reforma municipal —véase anexo II.3- .

Esto mismo desde nuestra perspectiva es un instrumento para que los gobiernos municipales puedan recuperar su papel como agente del desarrollo urbano toda vez que el contenido de la reforma les otorga además de las funciones de regulación diversas competencias jurídicas para participar en la creación y administración de reservas territoriales, para controlar y vigilar el uso del suelo urbano y por ende otorgar licencias y permisos de construcción. Es de subrayarse, las competencias que la misma fracción V del artículo 115 otorga a los

ayuntamientos para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas según se puede ver en el anexo II.3.

Lo cual crea un nuevo campo de política pública para los gobiernos municipales relacionado con la gestión de políticas del medio ambiente en el espacio municipal. Para ello, la reforma municipal le ratificó las facultades regulatorias al municipio en esta materia. De este modo, los ayuntamientos podrán expedir reglamentos y disposiciones administrativas dentro de los términos que las leyes federales y estatales determinen en esa materia y conforme a los fines indicados en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional tal como ya señalaba el art.115 antes de la reforma en la fracción IV según se puede observar en el anexo II.3.

VIII. La reforma a los órganos de gobierno del municipio: La reforma política y el reconocimiento de las minorías políticas.

Al respecto vale la pena mencionar que la reforma política de 1977 había sido de algún modo limitativa, al señalar la incorporación de los regidores de representación proporcional solo en aquellos municipios que tuvieran 300 mil habitantes²³⁹. Con lo que, de acuerdo con varios autores, esa medida solo habría favorecido a no más de 30 municipios —de los 2.377— que si alcanzaban ese número de población (Martínez Asadd, 1986; Madrazo, 1986; Carpizo, 1985; Hernández—Gaona, 1991; Ochoa Campos, 1985).

Por lo que, encontramos que la reforma municipal de 1983 buscó ir más allá del reconocimiento de las minorías que otorgó la reforma política de 1977 por tanto en el contenido del último párrafo de la fracción VIII del artículo 115 de la CPEUM generalizó su aplicación a todos los 2377 municipios tal como lo explicamos en el epígrafe 3.3.1.

La puesta en práctica de esos cambios suponía de acuerdo con Martínez Assad y Álvaro Arreola (1985: 385) además de una extensa participación ciudadana, la obligatoriedad de presentar candidatos a todos los partidos de

²³⁹ Por ello, parece evidenciarse que la reforma de 1983 profundizó y promovió la integración política de los ayuntamientos de forma más plural, tal y como puede verse de manera más amplia en el epígrafe 3.3.1 del capítulo tres.

oposición para poder participar en la distribución²⁴⁰ de regidurías así como una forma de hacer frente al monopolio político que ejercía el PRI. Sin embargo, nos advierten que las condiciones de competencia²⁴¹ política que prevalecían en México así como la hegemonía del PRI y el apoyo que el gobierno siempre le prodigaba, no revelaban sino buenos deseos para la debilitada mayoría de los partidos políticos de oposición ante el poder del PRI²⁴².

Aunque como veremos en el siguiente capítulo²⁴³ esa medida tendría sus efectos en el largo plazo como un factor que propiciaría nuevos matices en el mapa político representativo del régimen municipal.

IX. La regulación de los empleados municipales.

Al revisar la bibliografía que al respecto existe, pudimos encontrar que es una idea compartida entre los autores señalar que esta medida incluida en el contenido de la reforma municipal e incorporada en la fracción IX del texto del artículo 115 fue una innovación jurídica y legislativa que beneficiaría a miles de trabajadores que prestaban sus servicios en las administraciones públicas estatales y municipales²⁴⁴. Esto debido a que tanto el artículo 123 como la Ley Federal del Trabajo no contemplaban en ninguno de sus apartados²⁴⁵ la regulación de las relaciones laborales entre esos niveles de gobierno y sus trabajadores y por tanto la protección de sus derechos laborales estaban en el desamparo jurídico (Ugarte Cortes, 1986:27).

Al respecto Reynaldo Robles (2000:157—158) comenta que fue en el año de 1960 cuando se reconocieron de manera específica los derechos de los

²⁴⁰ Sobre la forma de funcionamiento de los sistemas electorales municipales puede verse la tercera parte del capítulo 3. De manera específica sobre la distribución de los regidores los epígrafes 3.3.4.3 al 3.3.4.5.

²⁴¹ En ese sentido puede verse el epígrafe 3.4.2 sobre las elecciones en México.

²⁴² Una explicación del papel de este partido en el sistema de partidos en México y su peso en la representación política municipal puede verse en los epígrafes 3.4.1. y 3.4.1.1.

²⁴³ Una visión gráfica puede verse en los cuadros III. 5 y III.6 y una descripción en los epígrafes 3.4.1. y 3.4.1.1. así como 3.4.1.1.2

²⁴⁴ En relación con ese tema el lector puede consultar los siguientes trabajos: Dávalos Morales, José, << Los trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y municipios, dentro de los beneficios mínimos del artículo 123>>, en Cuadernos del IIJ—UNAM 115, No. 2, UNAM, México, 1986, pp.661 y s.s.; Rosovsky, José, <<Las relaciones laborales en el Municipio>> en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 12 y 13, INAP, México, 1984. También puede verse, Ortega Lomelin (1988:428 a 430); Quintana Roldán (2001:489 a 508); Hernández—Gaona (1991:73 y74) y Ugarte Cortes (1986).

²⁴⁵ Solo para comentar que la Ley Federal del Trabajo regula las disposiciones contenidas en el art. 123 de la CPEUM y su contenido se divide en 2 apartados; A y B. En el primero de ellos se regulan las relaciones de trabajo de las empresas con sus trabajadores, mientras que en el apartado B se reglamentan las relaciones laborales del Estado y sus empleados.

trabajadores al servicio del Gobierno Federal al haberse incluido el apartado B tanto en el artículo 123 como en la Ley Federal del Trabajo. Sin embargo los trabajadores de los gobiernos estatales y municipales quedaron al margen de esa reforma ya que el apartado A no hacía alusión a éstos y el apartado B por su parte solo hablaba de los trabajadores al servicio de la Administración Pública Federal.

Con relación a esto mismo coinciden en señalar varios autores²⁴⁶ que al estar desde 1929 constitucionalmente los congresos estatales impedidos para legislar en materia laboral, eso propiciaba que no hubiese una ley que garantizara a los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales y municipales sus derechos laborales mínimos²⁴⁷. Por ello, la importancia de la reforma municipal de 1983 al considerar en su contenido esa disposición que permite a las legislaturas estatales expedir las leyes que rijan las relaciones laborales entre los Estados y sus trabajadores y al mismo tiempo las relaciones entre los gobiernos municipales y sus trabajadores.

En ese orden de ideas encontramos que tanto Carpizo (1985) como Ugarte Cortes (1986) criticaban la falta de especificación del legislador federal en la redacción de la fracción IX del artículo 115 ya que desde su perspectiva no se estableció de manera precisa a cuál de los dos apartados -A o B- tenían que sujetarse las legislaturas estatales al momento de legislar en esa materia, ya que solo establecía de manera general que fuera en base al artículo 123 (véase la fracción IX en anexo II.3) .

A ese respecto Dávalos Morales (1986:692) en su estudio señalaba que esa confusión se resolvía aplicando la lógica jurídica y que por tanto correspondía a las legislaturas estatales aplicar los derechos consagrados en el apartado B. Aunque en los resultados de su análisis encontró que de los 31 estados sólo 23 - en ese momento- habían hecho adecuaciones de sus constituciones a lo estipulado al artículo 115. De los cuales encontró que catorce de esos 23 estados

²⁴⁶ Reynaldo Robles (ibídem), Dávalos Morales (ibídem), Rosovsky (ibídem), Ortega Lomelin (ibídem)

²⁴⁷ De acuerdo a la exposición de motivos esos derechos mínimos se refieren a los siguientes: Estabilidad en el empleo, protección al salario, seguridad social. Así como aquellos derechos de acceso a la función pública y algunas medidas que garanticen la protección de sus derechos, es decir, instituciones especializadas para conocer sus controversias. Véase en el anexo II.2 la exposición de motivos.

hicieron referencia genérica al artículo 123 —entre ellos el estado San Luis Potosí— y que las otras nueve entidades federativas se habían acogido al apartado B.

En el caso de Ugarte Cortes (ibídem) si bien es cierto que no cuestiona lo anterior sin embargo se plantea un par de interrogantes. En ese orden de ideas comenta que ciertamente en la exposición de motivos se mencionan que esta medida establece derechos mínimos sin embargo no se menciona cuáles pudieran considerarse como derechos máximos. Asimismo se pregunta, porqué el legislador no incluyó el contenido de esos derechos en el artículo 123 que regula la materia laboral en lugar del artículo 115. Cuestiones ambas para las que el que escribe no tiene respuestas.

Por último, lo que si podemos decir es que más allá de esos cuestionamientos, los alcances de esta reforma en su exposición de motivos también contemplaba la implantación de sistemas de servicio civil de carrera en el ámbito municipal, que proporcionaran estabilidad en el empleo de los trabajadores estatales y municipales (Véase la exposición de motivos en el anexo II.2). Lo cual huelga decir de acuerdo con Cabrero (1999:5 y 13-15) y Merino (2006) no ha sido posible hasta ahora establecerlo en el ámbito municipal.

Igualmente es importante subrayar desde nuestra propia visión particular que actualmente muchos municipios no tienen establecidos sistemas de seguridad social para sus trabajadores, lo cual, limita los derechos mínimos de sus trabajadores y es un problema que afecta las finanzas públicas de algunos municipios²⁴⁸.

X. Medidas para promover las relaciones intergubernamentales.

Otro mérito de la reforma municipal como ya lo habíamos mencionado, fue el haber considerado los distintos modos de gestión intergubernamental, a

²⁴⁸ Solo para comentar que es el caso del municipio de San Luis Potosí donde anualmente disponen de sus presupuestos recursos para pagar a ex trabajadores municipales que se encuentran ya en período de jubilación. Igualmente tiene que contratar a hospitales privados para la prestación de los servicios médicos así como disponer recursos para pagar los medicamentos de los trabajadores, tanto de los que se encuentran jubilados como de los activos. Recursos financieros que dicho sea de paso año con año tienden a incrementarse según se puede observar en sus presupuestos de egresos.

Esta situación parece estarse dando también en algunos municipios del país. En ese sentido, tenemos conocimiento de que existe un estudio en marcha para recoger un diagnóstico real de esa situación a cargo de Eduardo Sampieri, el cual, hasta el momento de escribir estas líneas no ha concluido.

través de los cuales los gobiernos municipales en ausencia de capacidades administrativas o financieras que les permitan prestar los servicios y funciones a su cargo. En esos casos jurídica y administrativamente pueden suscribir convenios de cooperación —en este caso de carácter vertical— con el gobierno del estado para que éste se haga cargo -de acuerdo al contenido de la fracción III- de la prestación de alguno de los servicios públicos municipales o bien para gestionar el cobrar del impuesto predial según la fracción IV del artículo 115.

De igual manera la reforma municipal abrió la posibilidad de la cooperación intergubernamental entre municipios de un mismo estado cuyo objeto de acuerdo a la fracción III sea lograr una mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos municipales, para ello se requiere la aprobación de sus respectivos ayuntamientos.

Aquí coincidimos con Ugarte Cortes (1986:47), cuando opina que siendo los problemas y servicios públicos municipales una actividad algo compleja por ello la reforma municipal regulo en sus fracciones III, IV, VI²⁴⁹ y X, las facultades y competencias que los municipios tienen para la gestión intergubernamental tanto con el gobierno estatal, como con otros gobiernos municipales y con el gobierno federal. Un ejemplo de ello es la fracción X que establece lo siguiente:

<<X. La Federación y los Estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.>>. (Véase anexo II.3).

A lo largo del contenido de nuestra investigación valoramos el efecto de esta medida en la capacidad de gestión de los gobiernos municipales cuando

²⁴⁹ Esta fracción considera la gestión intergubernamental tanto del gobierno federal, de uno o más estados y los gobiernos municipales para la planificación, regulación y desarrollo de los centros urbanos de aquellos municipios cuyos centros urbanos formen una continuidad demográfica.

analizamos las formas de prestación de los servicios públicos y además aportamos datos referentes a la gestión del cobro del impuesto predial.

Resumiendo, podemos concluir este epígrafe enfatizando varias ideas. En primer lugar en términos generales se puede llegar a afirmar que con el contenido de la reforma municipal de 1983 los gobiernos municipales tendrían más claridad sobre los ingresos que les pertenecen, así como la libertad para administrar sus recursos.

Asimismo quedó definido su ámbito competencial en materia de servicios y la autoridad que la ley les reconoce para planificar el crecimiento urbano así como las facultades que disponen para reglamentar la vida municipal. Para ello la reforma les reiteró la personalidad jurídica que tienen para actuar y por tanto sobre esas competencias creemos es que habrían de construir su capacidad de gestión²⁵⁰.

El planteamiento anterior nos permite de algún modo entender que el sentido de la reforma consistió en crear las condiciones para que los municipios emergieran -después de tanto sometimiento- como una instancia de gobierno amparada por la propia CPEUM con capacidad suficiente para ejercer sus propios derechos y participar en el desarrollo nacional (Martínez, Cabañas, 1995: 152).

En segundo lugar, podemos enfatizar la idea del resurgimiento de los gobiernos municipales a partir de la reforma municipal retomando para ello el planteamiento que hace R. Andrew Nickson (1993: 344-358) quien sostiene que este resurgimiento es posible analizarlo desde tres aspectos fundamentales de las operaciones municipales a saber: 1) la autonomía política, 2) la independencia financiera y 3) la capacidad administrativa. Aspectos que la reforma parece haber incorporado en su contenido como una forma de fortalecer a los gobiernos municipales.

²⁵⁰ Al respecto coincidimos con Jorge Carpizo (1985:40) quien reconoce que a <<partir de las reformas solo se establecieron reglas y criterios generales porque los municipios son muy diferentes económica, política y socialmente, por tanto, corresponderá a cada Estado a partir de sus Constituciones y sus Leyes o Códigos municipales precisar esas bases de acuerdo a sus propias necesidades y a la realidad que presenten sus municipios>>.

Aquí encontramos que en su estudio Andrew (1993:344-349) opina que desde su perspectiva ese resurgimiento se dio a partir de dos factores interrelacionados y que se refuerzan mutuamente. Uno de ellos, la democratización y el segundo la crisis de la deuda en la década de los ochenta, que desde su perspectiva serían los responsables de generar la voluntad política para dar lugar a ese resurgimiento. Ideas que retomaremos más adelante cuando analicemos el contexto económico de la reforma.

Por último, consideramos que dada la importancia documental que la iniciativa de la reforma pueda tener para el lector, decidimos reproducirla en la parte final de este estudio. De este modo en el anexo II.2 incluimos la exposición de motivos tal como fue presentada por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado al Senado de la República el 6 de diciembre de 1982.

Igualmente para que el lector pudiera comparar el contenido de la reforma y lo anteriormente descrito en este epígrafe, en el anexo II.3 hemos incluido el contenido del artículo 115 antes de la reforma de 1983 así como el contenido de la reforma tal como fue aprobado y publicado por el Congreso de la Unión el día 3 de Febrero de 1983. En él el lector advertirá que con esta reforma el texto del artículo 115 cambió casi por completo²⁵¹ con lo cual como bien señala Ugarte Cortes (ibídem) se trató de recoger añejas aspiraciones que se hicieron manifiestas en diversas consultas populares.

Veamos a continuación la opinión y valoración que diversos autores hacen sobre la importancia que tiene la reforma municipal de 1983 para el entramado institucional de los municipios, las cuales encontramos al momento de revisar la literatura y que consideramos pertinente incluirlas en el siguiente epígrafe.

²⁵¹ Esta misma visión es compartida por Ugarte (1986: 27 y 46) quien reitera que se trata de una reforma bastante amplia, extensa y compleja toda vez que la iniciativa presidencial solo dejó sin reformar el párrafo introductorio del art. 115 y los dos primeros párrafos de la Fracción I, el resto dice <<constituye una nueva versión (...) por lo que indudablemente estamos ante una profunda y amplia reforma>>, que perfila mejor y más firme la personalidad jurídica de los municipios y su *capacidad para obrar* a fin de que pueda éste hacerse responsable directo no solo de la libre administración de su hacienda sino también de los servicios públicos municipales. (el subrayado es nuestro, para denotar ese término)

2.2.3.3.1. Importancia de la reforma municipal de 1983.

En cuanto a esta apreciación al revisar la bibliografía nos encontramos que parece existir una coincidencia entre los diversos autores por reconocer la importancia que la reforma municipal de 1983 tuvo para el desarrollo municipal y para los gobiernos municipales al haber otorgado un conjunto de competencias que hasta entonces no se les habían reconocido.

En cuanto a ello, José Francisco Ruiz Massie (1985:37) señalaba que esta reforma representó uno de los mayores cambios de derecho local de las últimas décadas, toda vez que la misma supuso un golpe a la tesis clásica del federalismo, ya que la reforma rectificó la postura de los clásicos y amplió las prescripciones constitucionales para el municipio. Asimismo subrayaba que la reforma ofreció soluciones para los casos de la disolución de ayuntamientos y al mismo tiempo asignó a los gobiernos municipales competencias mínimas — incluyendo la tributaria y la urbana— así como facultades reglamentarias y una serie de cambios para fortalecer la gestión intergubernamental de los municipios con los otros dos órdenes de gobierno.

Por su parte, Merino (1992:113 y 2007) considera a las reformas de 1983 como el inicio de un cuarto momento estelar en la historia del municipio, ya que en su opinión fueron estos cambios los primeros que plantearon la necesidad de afrontar el problema municipal en su conjunto desde la Constitución de 1917. Por tanto no resulta extraño que esta reforma le haya otorgado a los gobiernos municipales nuevas herramientas para el cumplimiento de sus funciones, aunque también hace énfasis en señalar que ésta reforma no pudo desprenderse del criterio administrativo asignado a los ayuntamientos.

En ese contexto Victoria Rodríguez (1999:228) opina que la enmienda municipal más importante es la de 1983 ya que ésta proponía que se concediera a los municipios la autonomía que no disfrutaban. Por lo tanto —dice— la reforma vino a fortalecer a los gobiernos municipales otorgándoles mayor independencia frente a los niveles de gobierno más alto.

Siguiendo estos criterios, Sepúlveda (1985:65) considera que con la reforma se dio un primer paso para el fortalecimiento tanto político como financiero del municipio, constituyendo por ello un avance importante para modificar el sistema federal que se encontraba anquilosado. En tanto que para Cabrero (1996:39) la reforma municipal de 1983 tiene importancia porque trató de corregir la tendencia centralizadora con el objeto de fortalecer a los municipios.

Algunas opiniones más recientes las encontramos en la voz de Pineda Nicolás (2000:28) y Acosta Arévalo (2001:50). El primero de ellos, sostiene que <<ante la exageración del centralismo mexicano y la cada vez más evidente congestión burocrática y demográfica en el centro, una crisis a gran escala y rendimientos decrecientes en muchos aspectos, la reforma de 1983 buscó recuperar la institución municipal. Con las reformas al artículo 115 constitucional, el tema municipal adquirió nueva vida y se comenzó a buscar alternativas al centralismo que favorecieran el desarrollo local>>. Mientras que la opinión de Acosta parece coincidir con la anterior cuando nos dice que <<con esta reforma que incrementa la capacidad hacendaría y las finanzas locales, se inicia en México una nueva etapa en el desarrollo del municipio; lenta y gradualmente va dejando de ser un órgano subordinado y dependiente, diseñado originalmente para implementar los proyectos y políticas estatales y federales, a reconocer su propia capacidad y reclamar su autonomía>>.

Por su parte, Rowland y Ramírez (2000) opinan que la reforma de 1983 buscó otorgar al municipio una base legal para su fortalecimiento, lo cual, abrió paso a cuatro cambios, primero, un cambio sustancial de sus recursos humanos y financieros; segundo, crecimiento de la complejidad organizativa; tercero, surgimiento de la nuevas áreas de responsabilidad y por último un crecimiento de la capacidad de negociación política del municipio frente a los otros órdenes de gobierno —Estatal y Federal—.

Planteamiento coincidente con la opinión de Quiroga Leos (1992:60—61) quien señalaba que las reformas jurídicas al artículo 115 proporcionarían las bases jurídicas para que los municipios pudieran aumentar su capacidad de

gestión ya que le otorgaron facultades en cuatro vertientes distintas como son la jurídica, económica, administrativa y social.

Todo esto nos lleva a coincidir con lo dicho por Quintana Roldán (2001:97) cuando advierte que esta reforma merece especial atención por la trascendencia que en materia política, financiera y administrativa ha tenido para los municipios mexicanos.

2.2.3.4. Implementación de la reforma municipal de 1983 en los estados.

Una vez que hemos descrito y explicado anteriormente la primera etapa de implementación de la reforma municipal de 1983, la cual consistió en la aprobación por parte del Congreso de la Unión de la propuesta planteada por el ejecutivo federal y cuyo contenido hemos expuesto. Continuaremos con su desarrollo, por tanto este apartado tiene como propósito describir la segunda y la tercera etapa de la implementación de la reforma municipal de 1983. Las cuales tendrían como objetivo lograr su implementación en los estados a partir de la adecuación de la misma en las constituciones locales y en sus leyes secundarias así como propiciar en la tercera etapa la reglamentación en el ámbito municipal (Olmedo, 1986:189).

En efecto como ya comentábamos dentro del decreto aprobado de la reforma municipal se incluyeron dos artículos transitorios (véase anexo II.2) cuyo imperativo del primero fue establecer la vigencia del mismo decreto a partir del día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con lo cual tomando en consideración que dicho decreto fue publicado el día 3 de febrero de 1983, luego entonces la reforma empezó a tener vigencia a partir del día 4 de febrero de 1983.

Lo anterior es importante porque el objetivo del artículo segundo de los transitorios fue otorgar un año de plazo para que el Congreso de la Unión y las 31 legislaturas estatales pudieran reformar las leyes tanto estatales como federales que se vieran afectadas con la entrada en vigor de la reforma al artículo 115. De este modo teniendo en cuenta el contenido del artículo primero se entiende que el

proceso de implementación debía llevarse a cabo entre el 4 de Febrero de 1983 al 4 de Febrero de 1984²⁵².

En ese sentido debe de subrayarse que el contenido de ese artículo transitorio era claro al considerar y prever que tanto las participaciones federales como las contribuciones otorgadas a los municipios como parte de la reforma —el impuesto a la propiedad y los derechos por servicios— debían ser contempladas en las leyes de ingresos municipales a partir del 1º de Enero de 1984 y no esperar hasta hacer los cambios que hubieran postergado por el calendario de los procesos presupuestarios un año más el disfrute de esos nuevos ingresos.

De esta forma nuestro interés en las siguientes páginas es comentar de manera general como se llevó a cabo el proceso de implementación de la reforma en las entidades federativas, explicar los mecanismos institucionales que dispuso el gobierno federal para coordinar la implementación y seguimiento de la reforma en los estados, así como el soporte político de los gobernadores con dicho proceso de implementación.

Específicamente haremos énfasis en describir el proceso de implementación de la reforma en el Estado de San Luis Potosí. Lo cual nos permitirá explicar de manera detallada que tipo de cambios se dieron en el diseño institucional y explicar el traspaso de las funciones y servicios públicos por parte del gobierno del estado a los municipios como parte de los alcances de la reforma municipal.

2.2.3.4.1. Mecanismos institucionales para la coordinación y seguimiento de la implementación de la reforma municipal en los estados.

Una vez culminada la primera etapa de la reforma municipal de 1983. El gobierno federal impulsó como parte de sus acciones para coordinar, dar seguimiento y fomentar la implementación de la reforma municipal en las entidades federativas, la creación, el 3 de mayo de 1984 mediante decreto

252 Durante ese lapso de acuerdo a la Presidencia de la República (1988:63) la Secretaría de Gobernación se dio a la tarea de organizar una serie de foros de consulta para recoger las opiniones de los diversos grupos sociales con el propósito de que dichas opiniones sirvieran de insumo a los congresos locales para que orientaran su proceso legislativo. Asimismo como veremos constituyó el Centro Nacional de Estudios Municipales para coordinar la implementación.

administrativo, del Centro Nacional de Estudios Municipales²⁵³ (CNEM) como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación²⁵⁴

En efecto al leer la exposición de motivos del mencionado decreto se puede deducir e identificar las funciones que tendría el CNEM dentro del proceso de implementación de la reforma municipal. De esta manera, se puede decir de acuerdo con los artículos 1º y 2º del decreto que el CNEM tenía además de las funciones de seguimiento y fomento de la reforma aquellas que lo convertían en un centro de investigación e información sobre los municipios de México como una forma de impulsar el fortalecimiento municipal²⁵⁵.

En ese contexto se pensó que a través de la realización de estudios sobre los sistemas legales que rigen la organización y funcionamiento de los municipios, el CNEM ayudaría a fortalecer el trabajo de los gobiernos municipales en la tercera fase de la reforma que consistía en la reglamentación, además de coadyuvar en la elaboración y ejecución de programas de formación de funcionarios municipales.

Para el cumplimiento de estos fines en el artículo 4º del decreto se dispuso la estructura orgánica²⁵⁶ con que contaría el CNEM —véase cuadro II.3— en tanto que en el artículo 3º de su decreto de creación se dispuso las fuentes de financiamiento del CNEM, entre las cuales estaban aquellas provenientes de los presupuestos de la misma Secretaría de Gobernación y aquellos recursos obtenidos por convenios de coordinación entre el CNEM con otras instituciones del gobierno federal o con gobiernos estatales o municipales.

253 Existen dos fuentes que conocemos en las cuales el lector puede encontrar las motivaciones y el objeto por el que se crea el CNEM. De esta manera, véase directamente el Decreto de creación del CNEM, en D.O.F. 3 mayo de 1984. o la misma versión aparecida en Estudios Municipales, <<Decreto de Creación del Centro Nacional de Estudios Municipales>>, No.5, CNEM, México, 1985, pp.131—135.

254 Por sus funciones se puede asimilar a esta secretaria con el Ministerio del Interior.

255 De acuerdo con el Decreto de creación del CNEM el fortalecimiento se consideraba una tarea nacional para mejorar las condiciones de vida de los municipios menos desarrollados. Tarea en la que es indispensable la participación y apoyo de los gobiernos estatales y municipales (Estudios Municipales, 1985:132).

256 De acuerdo al artículo 4º del decreto de creación del CNEM, la Comisión Consultiva estaría presidida por el propio Secretario de Gobernación y por aquellos miembros que el Presidente de la República propusiera. Sus funciones básicamente se concretan en conocer el informe anual del Vocal Ejecutivo y opinar sobre los programas que desarrolle el centro. Mientras que el Consejo Asesor lo integrarían profesionales de reconocido prestigio con experiencia en materias de administración municipal y cuya designación correspondería al Secretario de Gobernación. Teniendo como función general asesorar al vocal en la implementación de programas y proyectos de investigación o de formación. Por lo que se refiere al Vocal Ejecutivo, su nombramiento y remoción correspondía al Secretario de Gobernación en tanto que sus funciones eran meramente ejecutivas y de representación del CNEM en todos los aspectos.

Cuadro II. 3. Evolución de la estructura orgánica del CNEM.

CNEM	CEDEMUN	INAFED
—Comisión Consultiva. —Consejo Asesor. —Vocal Ejecutivo.	—Comisión Nacional. —Consejo Consultivo. — Vocal Ejecutivo.	—Consejo Consultivo *. — Director.

*Fuente: Elaboración Propia con datos de los Decretos administrativos. * formado de miembros permanentes y eventuales.*

Vale la pena mencionar que para coordinar y fomentar la implementación de la reforma en 31 entidades federativas el CNEM se planteó como una de sus estrategias de acuerdo con Rodríguez Victoria (1999:160-161) promover la creación y consolidación de los Centros Estatales de Estudios Municipales (CEEM), los cuales tendrían las mismas funciones del CNEM, así como apoyar y coordinar en las tareas de implementación de la reforma municipal en sus estados y supervisar que los municipios asumieran las nuevas responsabilidades derivadas del contenido del artículo 115 de la CPEUM.

De esta manera de acuerdo con Manuel Peña (1985) en una acción coordinada del CNEM con los gobernadores de los estados, se establecieron con ese propósito entre julio y noviembre de 1984 los 31 CEEM en toda la república²⁵⁷ es decir, uno en cada entidad federativa²⁵⁸. Aquí vale la pena mencionar que en un primer momento la posición de los CEEM frente a los gobiernos municipales fue fundamental para el proceso de implementación de la reforma en los estados, debido a la ausencia de guías, manuales y reglas para tal efecto²⁵⁹. Razón por la

²⁵⁷ Al respecto, puede verse, Manuel Peña, << Las tareas de los Centros Estatales de Estudios Municipales >>, en Estudios Municipales, CNEM, Número 5, Septiembre—Octubre, México, 1985, pp.31—33. En este documento nos enteramos que el antecedente de estos centros en los Estados fueron las Unidades de Fortalecimiento Municipal cuya función era fortalecer el trabajo de los Gobiernos Municipales. Tarea que fue retomada por los CEEM, teniendo como principales funciones aquellas relacionadas con las tareas de asesoría, información y gestoría, capacitación, estudios e investigaciones.

²⁵⁸ El CEEM de San Luis Potosí fue creado el día 21 de diciembre de 1984 mediante decreto administrativo publicado en el POE de esa fecha. Por lo que sus operaciones comenzaron al día siguiente y hasta la fecha sigue funcionando.

²⁵⁹ En el caso del estado de San Luis Potosí encontramos que durante el segundo semestre de 1983 el CEEM en coordinación con CNEM impulsaron programas de formación a funcionarios municipales de las tesorerías para el manejo de los fondos de las participaciones. Un ejemplo de ello lo fue el curso a funcionarios de los municipios de la zona altiplano y zona centro del estado de San Luis Potosí. Véase el Sol de San Luis del 31 de mayo de 1983 páginas 1 y 2 A. Otro curso

cual los presidentes municipales acudían a este centro para su asesoría según refiere el propio Manuel Peña.

Como puede verse el papel del gobernador en este proceso de creación de los CEEM era importante sin embargo coincidimos con Rodríguez Victoria (ibídem) que el apoyo del gobernador hacía los CEEM es un factor de gran influencia en el desempeño de estos centros y en la posición que tiene el mismo frente a los gobiernos municipales.

Esto resulta lógico si se toma en cuenta las características que de estos centros señala Quintana Roldán (20001:523-524) entre las cuales sobresalen aquellas relativas a su creación y financiamiento. De este modo, la decisión de la creación de estos centros depende del gobernador ya que éste es quien puede crearlos a través de los decretos administrativos con lo cual consustancialmente le da derecho a designar al director. Además los recursos monetarios que debe recibir el CEEM provienen de los presupuestos estatales lo cual también es una competencia del gobernador.

A pesar de ello, vale la pena mencionar que el CNEM ha evolucionado al paso del tiempo y hasta el momento en que escribimos esta institución existe todavía como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal aunque por supuesto con otro nombre que en cada sexenio parece haber ido cambiando. De este modo, como parte de nuestros hallazgos encontramos que en 1989 el CNEM se convirtió en el Centro de Desarrollo

en diciembre -27- de 1983 fue dirigido a los alcaldes de la zona centro y altiplano para capacitarles en administración y gestoría de los nuevos impuestos municipales que comenzarían a cobrar a partir del 1 de enero de 1984. Al curso fueron convocados todos los alcaldes de los municipios de esas zonas excepto el del municipio de San Luis Potosí ya que se estimaba que el gobierno y la administración municipal de ese municipio contaban con la suficiente capacidad administrativa para el manejo de los recursos financieros, impuestos y derechos de las modificaciones al artículo 115 constitucional. Véase la nota del periódico Momento del 23 de diciembre de 1984 páginas 1 y 4 A

Municipal (CEDEMUN)²⁶⁰ y más recientemente se le denominó Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)²⁶¹.

Además de su denominación, los datos del cuadro II.3 muestran que la estructura del CNEM también se ha modificado. Aunque las funciones que tiene ahora el INAFED se han ampliado en relación con las que tenía el CNEM sin embargo encontramos que su actividad fundamental de funcionar como un centro de investigación e información²⁶² de los municipios mexicanos y encargado de la formación de los funcionarios municipales se ha mantenido intacta hasta el día de hoy.

No obstante ello, encontramos que hay que autores como Ochoa Campos (1985:532—533) que critican la creación y funcionamiento de este organismo considerándolo como una herencia del centralismo y de seguir un modelo centralizado en su organización y funcionamiento que afecta su operación²⁶³. Sin embargo, creemos que tampoco se puede soslayar el papel de ésta y otras instituciones de este tipo²⁶⁴ dentro del proceso de implementación de la reforma municipal y en la formación de capacidad de gestión en los municipios.

En ese sentido, para apoyar nuestra reflexión retomamos la opinión de R. Andrew (1993:355) quién opina que fue en la década de los ochenta cuando se

²⁶⁰ Solo para comentar que el CEDEMUN surgió por decreto administrativo publicado en el D.O.F. de fecha 2 de Noviembre de 1989. A ese respecto, vale la pena comentar que dicha medida además de abrogar el decreto que creó el CNEM tuvo también una doble finalidad. En primer lugar el cambio de su denominación y por otro lado, la reorientación de los objetivos de ésta institución. Para una visión más completa sobre esto mismo, se pueden revisar algunos trabajos que hablan sobre esta institución, al respecto, el lector puede consultar, Orozco Deza (2000:124-127) y Quintana Roldán (2001:515-524). Este último autor nos comenta que el CEDEMUN se preocupó más por revisar el marco reglamentario para el fortalecimiento municipal.

²⁶¹ En la propia página electrónica de esta institución podemos encontrar más datos sobre su misión, estructura, y sus atribuciones. De este modo, sugerimos consultar www.inafed.gob.mx así como www.e-local.gob.mx

²⁶² Es importante señalar que dentro de las actividades de información y documentación que realiza esta institución a partir de 1989 se le atribuyó la responsabilidad de integrar un Centro Nacional de Información Municipal en coordinación con el INEGI cuyo banco de datos supliría la ausencia de información y fomentara la realización de estudios municipales a partir de datos más estandarizados. De ahí el antecedente del actual Sistema Nacional de Información Municipal que comentamos en el capítulo 1 en el epígrafe final.

²⁶³ Victoria Rodríguez (idem) coincide en señalar esa centralización que ejercía el Secretario de Gobernación al interior del CNEM y en los Estados del Gobernador en los CEEM lo cual la lleva a sostener que eso mismo propició problemas en la toma de decisiones de estos centros.

²⁶⁴ De acuerdo a Quintana Roldán (2001:514) en México han existido diversos organismos cuyo propósito ha sido contribuir al mejoramiento de los municipios. En ese sentido, el autor lista al INDETEC, al Centro de Documentación y Asistencia para el Desarrollo Municipal constituido por BANOBRAS así como al Centro de Estudios de Administración Municipal creado por el INAP en 1983 y cuya función principal ha sido principalmente, el apoyo técnico y consultoría para los ayuntamientos. En ese sentido, para una visión sobre las funciones, estructura y actividades del INDETEC se puede ver Orozco Deza (2000: 119-124)

pudo ver un interés mayor por mejorar la capacidad administrativa de los Gobiernos Municipales en América Latina a partir de este tipo de organismos²⁶⁵.

Idea que nos parece rescatar el INAFED ya que dentro de sus atribuciones encontramos que tiene aquella relativa a impulsar el desarrollo de la capacidad de gestión pública y administrativa de las entidades federativas y municipios o delegaciones a fin de que las funciones que la Federación o las entidades federativas, en su caso, les trasmitan, sean asimiladas con eficiencia y eficacia. Establecer un sistema de profesionalización y capacitación.

2.2.3.4.2. La intervención de los gobernadores en la implementación de la reforma en las entidades federativas.

Como ya se comentó a partir del 4 de febrero de 1983 los gobiernos estatales tenían un año para implementar la reforma municipal en sus estados siendo una parte importante la incorporación de las modificaciones del artículo 115 de la CPEUM a sus constituciones estatales y leyes secundarias. Tarea que institucionalmente por sus funciones les correspondía a las legislaturas estatales sin embargo políticamente el impulso del gobernador en un proceso de esa naturaleza siempre es importante en la implementación de políticas públicas como la reforma municipal.

En ese sentido, nuestro propósito en este epígrafe es comentar como se dio dicho avance de implementación y rescatar el papel de los gobernadores en dicho proceso. Esto mismo tiene su justificación ya que no hay que perder de vista que la reforma municipal implicaba para los gobiernos estatales traspasar a los gobiernos municipales funciones que en ese momento jurídicamente eran competencia del ejecutivo del estado, tal es el caso del cobro del impuesto predial y algunos de los servicios públicos enumerados en el artículo 115 de la CPEUM

²⁶⁵ En ese sentido, R. Andrew (ibídem) reconoce que algunos organismos en otros países ya habían surgido en décadas anteriores, pero que estos se habían osificado. Aunque, en el caso del Instituto Brasileiro de Administración Municipal la experiencia fue distinta.

Además de este trabajo donde se rescata la experiencia y labores de las instituciones en América Latina en materia de formación de los recursos humanos municipales puede verse el trabajo de Quintana Roldán (2001:509—513) donde señala que en el extranjero existe una mayor preocupación por propiciar un conocimiento más profundo por los asuntos municipales y se describen las experiencias de las instituciones iberoamericanas al respecto.

así como institucionalizar la entrega a los municipios del 20% del monto que recibía el estado por concepto de las participaciones federales²⁶⁶.

Cumplir con esta medida no era nada sencillo y por tanto se requería del apoyo político de los gobernadores. De ahí que al mismo gobierno federal le preocupara que los gobernadores fueran a obstaculizar el proceso de implementación de la reforma municipal por considerarlo una amenaza al poder y control que tenían frente sus municipios. En efecto al revisar la obra de De la Madrid y Lajous (2004:67-68) encontramos que al hacer el presidente de la Madrid una evaluación sobre el proceso de descentralización opinaba lo siguiente:

<<La descentralización es uno de los principales programas de mi gobierno. Sin embargo, empiezo a sentir que, por lo menos en lo que se refiere al terreno educativo, no se tomaron en consideración todos los conflictos que este proceso traería. Del Sindicato estamos oyendo rechinidos por aquí y por allá²⁶⁷. Habrá que replantearse todo esto, pero indiscutiblemente se procederá. El sector salud presenta menos obstáculos en este terreno.

Este proceso dará mayor fuerza a los gobernadores. Sin embargo, ellos ven con preocupación la reforma al artículo 115 constitucional que propuse, pues no sólo fortalece políticamente al municipio, al generalizar la representación proporcional en los cabildos y precisar el procedimiento que se debe seguir para la suspensión del ayuntamiento, sino que le da más facultades administrativas y, lo más significativo, especifica los rubros económicos que pertenecen a la hacienda municipal. El hecho de que la descentralización llevará dinero directamente de la Federación a los municipios angustia políticamente a los gobernadores. Sienten que si los municipios reciben de manera directa el dinero, difícilmente podrán tener un control político sobre ellos. Esto también tenemos que revisarlo con más calma, porque hay que reconocer que la descentralización podría convertirse en el elemento revitalizador de los cacicazgos en aquellos municipios donde aún subsisten grupos políticos atrasados>>. (De la Madrid, Lajous, 2004: 67-68)

²⁶⁶ A ese respecto, Ugarte Cortes (1985:27) opina que desde su perspectiva algunos gobernadores si intervinieron en la puesta en marcha de la reforma para controlar de manera específica el ejercicio de las participaciones federales.

²⁶⁷ Solo para comentar que en vísperas de la designación del candidato del PRI a gobernador en San Luis Potosí el dirigente del Sindicato de maestros declaraba en prensa lo siguiente << Mientras Carlos Jonguitud gobierne no habrá descentralización educativa en San Luis Potosí al menos no como quiere la SEP>>. El Sol de San Luis 3 de enero de 1985 pagina 1 A.

El mismo presidente de la Madrid opinaba que para conducir el proceso de cambio que implicaba tanto la descentralización como la reforma municipal se requería de gobernadores con mejor preparación para entender y liderar el cambio político institucional (De la Madrid y Lajous, *ibídem*). De este modo al hacer una evaluación de los gobernadores al inicio²⁶⁸ de su gobierno reconocía coloquialmente que había gobernadores de chile, de dulce y de manteca (De la Madrid y Lajous, 2004:65-66) de ahí que al tener los primeros acuerdos con ellos expresaba que le llamaba la atención la situación política que prevalecía en Yucatán, Guanajuato, Chiapas, Guerrero y el comportamiento de los gobernadores de los dos primeros²⁶⁹.

Preocupación que también había sido expresada por el Diputado del PDM Baltasar Ignacio Valadez Montoya durante los debates para la aprobación de la reforma municipal. De este modo, en su participación en la tribuna habló de su optimismo porque el contenido de la reforma representaba avances para los municipios, de ahí su argumento para haber votado a favor, sin embargo también expuso su escepticismo sobre la participación comprometida de los gobernadores en la implementación de los cambios en sus estados.

Sobre lo que alertaba y advertía, que era posible que los gobernadores de Tlaxcala, San Luis Potosí y Jalisco —Tulio Hernández, Carlos Jonguitud y Romero de Velazco respectivamente— se opusieran por lo que habría que estar atentos. De este modo, durante su discurso se refirió a estos gobernadores en los siguientes términos:

<<Aquellos de mentalidad caciquil que aunque digan lo contrario conciben al municipio como una más de sus haciendas, los que

²⁶⁸ Solo para comentar que en las postrimerías de su gobierno Miguel de la Madrid se reunió con los gobernadores e hizo nuevamente una evaluación de los mismos al iniciar 1987 justo en el año previo a la elección presidencial, en ese sentido afirmaba lo siguiente <<En General, el promedio de los gobernadores es bueno. Destacan Rodolfo Félix Valdés y Fernando Baeza. Lo están haciendo bien Jorge Treviño, de Nuevo León, aunque es un poco mañoso y tiene un tono medio suave. Genero Borrego lo está haciendo muy bien y Heladio Ramírez también (...) Nuestro lunar es el potosino Florencio Salazar. Antonio Toledo Corro, que acaba de dejar la gubernatura de Sinaloa, tiene sus claroscuros y los oscuros son muy oscuros. José de las Fuentes, de Coahuila, ya no está tan mal como antes. En general, hay muchos que van más allá de un mero cumplimiento de su deber. Yo les pondría una calificación de 8.5 sobre 10. El que tengamos buenos gobernadores es fundamental, porque éstos son cada vez más importantes y, en consecuencia, determinan el clima de la entidad. >> (De la Madrid y Lajous, 2004: 668-670).

²⁶⁹ En ese orden de ideas durante su gobierno Miguel de Madrid reconoce implícitamente haber pedido la renuncia a los gobernadores de Guanajuato, Yucatán, Chihuahua y San Luis Potosí. Véase De la Madrid y Lajous (2004: 235-236,297-299, 463-464 y 725)

así mismos se dan atribuciones para designar candidatos a presidentes municipales entre sus parientes, amigos y compadres, desoyendo no sólo a los vecinos de la municipalidad, sino hasta a sus propios compañeros de partido.>>²⁷⁰

De esta manera al revisar el cumplimiento de parte de los gobiernos estatales para implementar los cambios en los textos normativos de los estados se coincide en los documentos oficiales y otras fuentes²⁷¹ en señalar, que los 31 estados modificaron sus constituciones locales y leyes secundarias pertinentes adaptándolas al nuevo texto constitucional dentro del período contemplado en el decreto de reforma (Presidencia de la República, 1988:63)

No obstante lo anterior, el mismo documento de la Presidencia la República (1988:64) reconoce que el grado de compromiso político con que los estados emprendieron la reforma fue diverso ya que mientras algunos de éstos asumieron con entusiasmo el espíritu de la reforma y se modernizó²⁷² su legislación relativa a los municipios, en otros estados en cambio las modificaciones legales se limitaron a adecuar las constituciones locales al principio general.

En ese orden de ideas Sepúlveda Amor (1986: 644) subraya algo de suma importancia al señalar que a raíz de estos cambios algunos estados establecieron la facultad de los municipios para poder iniciar leyes ante la legislatura local y en otras entidades federativas se restringió esta facultad a sólo los aspectos relacionados con el municipio²⁷³.

²⁷⁰ Esto mismo puede verse en las <<Discusión del proyecto de decreto a las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos>> citado en Estudios Municipales, no. 4, Julio—Agosto, México, 1985, p.128.

²⁷¹ En la enciclopedia de los municipios en México se aportan los datos de los decretos y fechas de reforma en que fue modificado el marco jurídico de los municipios en los estados con motivo de la reforma municipal de 1983. (INAFED, 2002)

²⁷² En ese sentido se menciona que algunos de los estados incluso incluyeron la promulgación de otros ordenamientos específicos para el fortalecimiento municipal. Por ejemplo en Tabasco se reformó la Ley de Planificación para incluir un apartado para la planificación municipal y que todos los estados procedieron a regular las relaciones laborales de los estados y municipios con sus trabajadores (Presidencia de la Republica, ibídem).

²⁷³ Un análisis de este tema puede verse en el capítulo 4 dentro del aparatado de la capacidad reglamentaria. Epígrafe 4.1.2.1.

Por último, de acuerdo al documento de Presidencia de la República (1988:66) en los cinco primeros años de gobierno de Miguel de la Madrid la reforma municipal avanzó gradualmente y los ayuntamientos fueron asumiendo progresivamente las funciones que el artículo 115 de la CPEUM les había asignado. Además, se subraya que los municipios ya disponían de los ingresos fiscales que la reforma les otorgó a través del cobro de impuestos y derechos, que las participaciones federales para entonces se habían multiplicado y que como parte de la implementación del sistema de representación política se habían integrado en ese momento 1.382 regidores de representación proporcional.

Aunque también llegó a reconocerse que en el proceso de implementación existían algunos factores que estaban propiciando la lentitud en la transferencia de atribuciones de los estados a los municipios²⁷⁴. En ese sentido, encontramos que Raúl Olmedo en su calidad de director del CNEM en una reunión nacional de evaluación²⁷⁵ de la reforma municipal en <<Los Pinos>> -casa de gobierno del ejecutivo federal- en julio de 1985, desconocía la injerencia de los gobernadores en el proceso de implementación²⁷⁶ sin embargo reconocía que el retraso tanto del traspaso de las funciones como de la reglamentación municipal era atribuible a dos causas principalmente.

Por un lado, el corto tiempo que llevaba de vigencia en ese momento la reforma y por otro lado la ausencia de reglas claras y definidas para que el gobierno estatal pudiera traspasar las atribuciones con la plena seguridad de que los gobiernos municipales las podrían asumir de manera responsable. Asimismo, señalaba que dentro de ese proceso era importante que el propio gobierno municipal pudiera aceptar y asumir las nuevas funciones sin correr el riesgo de verse desbordado por las nuevas responsabilidades.

²⁷⁴ A ese mismo respecto, aunque en un estudio más reciente, Ziccardi (1995) reconoció que algunos obstáculos de índole administrativo, técnico y político habían propiciado una lentitud en el proceso de transferencia en el caso del servicio público del agua de los gobiernos estatales a los municipios de Saltillo en Coahuila y Mazatlán en Sinaloa, independientemente del partido que gobernaba. Todo esto, desde su perspectiva generó problemas para que los municipios se hicieran cargo de los servicios que constitucionalmente les correspondía desde 1983.

²⁷⁵ Véase, Olmedo Raúl <<la reglamentación municipal>> en Estudios Municipales no. 5, sep. —oct. 1985, pp.19—26.

²⁷⁶ En ese orden de ideas Olmedo (ibídem) al tratar de justificar la tardanza de ese proceso opinaba <<con frecuencia se escucha decir que el gobernador no quiere desprenderse de su poder, pero que la autoridad municipal tampoco quiere hacerse cargo de las nuevas tareas para las cuales su aparato administrativo no está preparado y que le implicarán mayores gastos y energías. Pero eso no es correcto (...)>>

2.2.3.4.3. La Implementación de la reforma en el estado de San Luis Potosí y la lucha por las participaciones federales y la autonomía municipal.

En este epígrafe partimos de un doble propósito ya que por un lado nuestro interés es describir el proceso de la implementación de la reforma municipal de 1983 en el diseño institucional del estado de San Luis Potosí así como algunos obstáculos por parte del gobierno del estado, que de acuerdo a nuestros hallazgos se presentaron al momento de traspasar los servicios públicos, el cobro del impuesto predial y las participaciones del gobierno del estado al municipio de San Luis Potosí. Proceso que como veremos generó un conflicto interinstitucional por las participaciones federales entre el gobierno del estado y el municipio de la capital.

Ciertamente las advertencias del Diputado del PDM Valadez Montoya - arriba descritas- sobre las posibles resistencias que el gobernador de San Luis Potosí Carlos Jonguitud Barrios pondría para poner en marcha en este estado la reforma municipal aprobada por el Congreso de la Unión no se cumplieron tal cual, ya que al hacer nuestras indagaciones uno de nuestros hallazgo fue que la legislatura estatal incorporó esos cambios en el diseño institucional en los tiempos y la forma prescritos por el artículo segundo de los transitorios del decreto de reforma.

En efecto, al revisar el Periódico Oficial del Estado (POE) de San Luis Potosí encontramos que el día 24 de enero de 1984 fue publicado el decreto 363²⁷⁷ que incluía los cambios procedentes a la Constitución Política del estado de San Luis Potosí (CPESLP) para adecuarlos a los principios del artículo 115 de la CPEUM tal como lo prescribía el artículo segundo de los transitorios de decreto que aprobó la reforma municipal de 1983.

²⁷⁷ Vale la pena mencionar que la reforma incluía cambios en varios de los artículos de la CPESLP aunque de manera más específica éstos se encaminaron a transformar aquellos que regulaban el régimen municipal contenidos en los artículos 82 y 83. En tanto que en el artículo 84 y 34 fracción X se estableció el procedimiento y las causas que el congreso debía seguir para la disolución de los ayuntamientos. Por su parte, el artículo 87 incorporó el principio de representación proporcional, y en las fracciones XI y XXVI del artículo 34 se establecieron las competencias del congreso para fijar: las contribuciones municipales; los montos de las participaciones a los municipios; aprobar las leyes de ingreso municipales; revisar las cuentas públicas municipales, así como expedir las leyes laborales para regular las relaciones laborales de los trabajadores municipales. Al respecto se puede consultar el decreto mencionado o bien el lector puede consultar la obra de, Moctezuma Barragán, Javier y Manuel González Oropeza, *Digesto Constitucional Mexicano: las Constituciones de San Luis Potosí*, Editorial Laguna S.A. de C.V., México, 2000. pp. 265—266 y 305 a 309.

Igualmente encontramos que el día 3 de Febrero de 1984 mediante el decreto 370 el Congreso del Estado de San Luis Potosí aprobó e incluyó esos cambios en la legislación secundaria es decir en la Ley Orgánica del Municipio Libre (LOMLSLP) que dicho sea de paso regulaba el régimen municipal en ese estado desde el año de 1956²⁷⁸.

En ese contexto vale la pena comentar que al comparar tanto el contenido de la reforma municipal del artículo 115 de la CPEUM con los cambios incorporados en la CPESLP y en la LOMLSLP en una primera impresión nos parecieron que dichos cambios eran una copia fiel del artículo 115, sin embargo al continuar la revisión y el análisis de los mismos -con más calma- pudimos encontrar que la CPESLP en su texto detalla con más claridad algunos aspectos en los que la CPEUM establece solo líneas generales.

Un ejemplo de lo anterior es el tema de la duración del mandato municipal que la CPEUM no lo regula, sin embargo la CPESLP (1984) sí lo hace en su artículo 87 y especifica que los ayuntamientos serán electos cada 3 años. Otro ejemplo es la regulación del procedimiento y criterios a seguir por el congreso estatal para realizar la disolución de los ayuntamientos, el cual -como comentamos- se encuentra más desagregado en el artículo 84 de la CPESLP²⁷⁹ y reglamentado de manera todavía mucho más específica en el título undécimo de los capítulos del uno al cuarto de los artículos 97 al 112 de la LOMLSLP (1984).

En contraste con lo anterior un punto que nos llamó la atención al leer el texto de la CPESLP es lo estipulado en las fracciones X y XI del artículo 83 publicadas en el decreto 383, en las cuales el legislador parece restringir el papel del ayuntamiento y de sus integrantes tanto en lo político como en lo jurisdiccional ya que textualmente dice lo siguiente:

278 Eso da una idea de la obsolescencia y el abandono de la normativa municipal.

279 Solo para señalar que en el artículo 84 para tal efecto se requiere el voto de las dos terceras partes de los miembros de la legislatura estatal y el reconocimiento al derecho de audiencia a los ediles, asimismo en su fracción IV especifica las causas en que puede incurrir el ayuntamiento y que son motivo para que el congreso proceda a realizar la disolución o destitución definitiva, entre las cuales se encuentran: <<1) La no observancia de las leyes, cuando con ello se ocasione perjuicio público. 2) No prestar los servicios públicos que tiene encomendado, o prestarlos en forma ineficiente, debido a negligencia responsable o ineptitud. 3) Utilizar a la institución o valerse del encargo conferido, para generar violencia o desordenes públicos. 4) Ultrajar a las instituciones, con desprecio al orden público establecido y 5) cualquier otra consignada en las leyes. >>. En tanto que en la fracción V se estipula el procedimiento para nombrar a los consejos municipales.

*<<X. Los ayuntamientos no intervendrán ni en lo político ni en lo judicial, sino en los casos que les marque la ley, y
XI. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, no tendrán más atribuciones que las que les confiere la ley, la que definirá las responsabilidades en que incurran con motivo del ejercicio de sus cargos. >>²⁸⁰.*

En el caso de la incorporación del principio de representación proporcional también llamó nuestra atención que el texto del artículo 87 de la CPESLP fue muy parco en su redacción y de manera general establece para todos los municipios del estado el principio de representación proporcional. Sin embargo este crea un sistema electoral con predominante mayoritario²⁸¹ que desde nuestra perspectiva tiende a generar problemas de representación política y es un factor que reproduce el presidencialismo mexicano al otorgar la mayoría y el control del ayuntamiento al partido que gana la elección²⁸².

Por lo que se refiere al tema de los servicios públicos municipales en nuestro análisis de la CPESLP (1984) encontramos que solo se limitó a listar aquellos que el artículo 115 de la CPEUM había estipulado, salvo en el caso del servicio de agua potable y alcantarillado en el cual incluyó lo relativo al servicio de drenaje. En contraste al revisar la LOML pudimos observar que dicha ley reglamento en su artículo 76 el tema de los servicios públicos y en los artículos 78,79,80 y 83 al 88 reguló la concesión de los mismos.

A ese respecto es preciso señalar que la LOMLSLP (1984) incorpora en su contenido además del catálogo de los servicios públicos municipales del artículo 115 de la CPEUM otros servicios municipales relacionados con el registro

²⁸⁰ De acuerdo con el estudio de Moctezuma Barragán y González Oropeza (2000:246) la redacción de la fracción X tiene su antecedente en la Constitución Estatal de 1917, mientras que el antecedente de la fracción XI lo encontramos en las reformas a la Constitución de 1943.

En ese mismo sentido vale la pena mencionar que en la LOMLSLP (1984) encontramos que en sus artículos 44 al 54 se regulan las atribuciones de los ayuntamientos y sus integrantes y de esa manera se delimita en esos artículos claramente tanto aquellas atribuciones que les corresponde desempeñar como aquellas que la LOMLSLP no les permite.

²⁸¹ En ese orden de ideas ese artículo señala textualmente lo siguiente << Atendiendo a la ley secundaria, los Municipios en que se divide el Estado se integraran hasta por once Regidores de elección mayoritaria y se complementaran hasta con cuatro Regidores de representación proporcional. Por cada Regidor y Síndico propietarios se elegirá un suplente>>.

²⁸² El análisis y discusiones de los sistemas electorales municipales en México se presentan en el capítulo 3.

civil, archivo municipal y autenticación de documentos así como el servicio público de estacionamiento.

En cuanto a la concesión se puede decir que desde entonces quedaría regulado ese procedimiento sin embargo vale la pena subrayar que en dicha ley se restringe la concesión de acuerdo al artículo 78 de los siguientes servicios públicos: agua potable, drenaje y alcantarillado; seguridad pública y alumbrado público. Lo cual, desde nuestra perspectiva va a convertirse en un factor que limitará la participación de los agentes privados en la prestación de los servicios públicos, al mismo tiempo que parece fortalecer la coordinación intergubernamental y la obligación de la prestación directa de los mismos por el gobierno municipal.

En efecto al revisar la CPESLP y la LOMLSLP pudimos corroborar nuestra reflexión ya que en ambos documentos se encuentra reconocida la concurrencia del gobierno del estado, tanto para la prestación parcial o total de los servicios públicos como para auxiliar al gobierno municipal en el cobro de las contribuciones del impuesto predial. En lo que vale la pena subrayar que esa concurrencia de acuerdo al contenido del artículo 77 de la LOMLSLP (1984) se considera más necesaria en los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado y para la prestación del servicio de seguridad pública y tránsito. Esto debido a los montos de recursos que se requiere para su prestación y la importancia de los mismos dentro de la sociedad.

Hasta aquí hemos analizado el proceso de incorporación de los cambios del artículo 115 de la CPEUM al diseño institucional del estado de San Luis Potosí el cual parece haberse dado de manera normal. Sin embargo más allá de esa buena disposición por parte de los poderes estatales encontramos que durante el proceso de implementación de la reforma municipal en esta entidad federativa se presentaron algunos problemas que comentaremos a continuación.

En efecto al hacer una búsqueda hemerográfica que nos permitiera conocer más el contexto de la implementación de la reforma en el estado de San Luis Potosí entre 1983 y 1984 pudimos encontrar que dicho proceso estuvo lleno

de obstáculos y conflictos –jurídicos, administrativos y políticos- entre el gobierno del estado y el ayuntamiento del municipio de San Luis Potosí que presidía el doctor Salvador Nava Martínez. Cuestión que confirmaría las sospechas del diputado del PDM en relación al gobernador Jonguitud y su poder caciquil frente a los gobiernos municipales.

En ese contexto, se puede identificar y apuntar como un primer conflicto la lucha entre el gobierno del estado y el gobierno del municipio de San Luis Potosí por las participaciones federales, el cual tiene su momento entre el 25 de abril y el 23 de mayo de 1983 y como su principal causa el contenido y alcance del decreto 280 que regulaba la distribución de las participaciones federales entre el gobierno del estado y los municipios de San Luis Potosí²⁸³. En tanto que el traspaso del servicio de tránsito municipal y del cobro del impuesto predial fueron los detonantes de un segundo conflicto entre ambos gobiernos el cual se prolongaría entre diciembre de 1983 hasta octubre de 1985²⁸⁴.

Este conflicto parece tener sus raíces en el proceso electoral de diciembre de 1982 que tuvo como propósito renovar los gobiernos municipales del estado de San Luis Potosí. En ese orden de ideas el Dr. Nava fue presentado como candidato de una coalición de los partidos por los partidos políticos PAN, PDM y PSD, así como por el Frente Cívico Potosino (FCP) organización que de acuerdo con Káiser (1997) y Salinas Danae (1992) Nava fundó en 1981 para luchar contra las formas autoritarias del gobernador Carlos Jonguitud Barrios²⁸⁵.

²⁸³ Este decreto es el convenio celebrado entre el Gobierno del Estado y los presidentes municipales de los 56 municipios de la entidad del período de gobierno municipal 1980-1982 con fecha 24 de septiembre de 1980 y publicado en el POE el 23 de octubre de 1980. Por la inconformidad del municipio de la capital fue modificado en sus artículos 1 y 2 por el decreto 262 de fecha 17 de mayo de 1983 y publicado en el POE el 27 de mayo de 1983. En ese sentido encontramos que fue derogado el 31 de diciembre de diciembre de 1984.

²⁸⁴ A ese respecto es muy elocuente la nota de la primera página del periódico el Sol de San Luis del día 3 de octubre de 1985 que textualmente dice <<Fin a la pugna del gobierno y el municipio: se reunieron el gobernador y Nava, el compromiso trabajar coordinadamente. Se entregó al ayuntamiento los semáforos que atendía el gobierno del estado pero el costo de mantenimiento lo seguirá sufragando el estado>>. Vale la pena señalar que el 26 de septiembre de ese año había concluido el sexenio de Carlos Jonguitud Barrios y tomo protesta como nuevo gobernador del estado Florencio Salazar Martínez de ahí se entiende las declaraciones que hiciera el diputado del PAN Álvaro Elías Loredó a la prensa afirmando que << Concluyo el divorcio de gobierno y Municipio (...) Terminado el sexenio de Jonguitud concluyeron las agresiones al municipio de la capital y ello permite que el gobierno respete a la institución, concrete las palabras y no queden simplemente en retórica>>. El Sol de San Luis del 2 de octubre de 1985 página 1 A.

²⁸⁵ En ese sentido sugerimos ver la columna museo de máscaras de Juan José Rodríguez titulada <<El Sube y baja de Jonguitud y Nava>> publicada el 6 de mayo de 1983 en el periódico el Sol de San Luis (páginas 1 y 2 A) ya que en la misma hace un recuento de los desencuentros entre Jonguitud y Nava entre octubre de 1981 hasta la crisis política generada por la distribución de las participaciones.

La molestia de Nava y algunos empresarios derivaban de la forma en que estaba gobernando Jonguitud²⁸⁶, quien dicho sea de paso al mismo tiempo que era gobernador también era el líder del sindicato nacional de trabajadores de la educación (SNTE) y cuya pretensión según los navistas era imponer a su secretario de gobierno Héctor González Larraga como presidente municipal y con ello tener el control político sobre el municipio de la capital (Káiser, 1997).

Lo anterior parece haber resultado cierto ya que efectivamente fue postulado como candidato por el PRI Héctor González Larraga²⁸⁷, lo cual provocó el registro de Nava²⁸⁸ como candidato de la oposición y esto mismo propició posteriormente la renuncia del candidato del PRI por motivos de salud²⁸⁹ y su reemplazo por otro candidato no tan afín del gobernador²⁹⁰. Esto mismo parece haber polarizado aún más las cosas según se advierte en el tono del discurso²⁹¹ que se lee en la prensa de ese momento y aunque al final Nava resultó ganador²⁹² de la elección el desgaste entre él y el gobernador²⁹³ marcaría el distanciamiento y la falta de coordinación entre ambos gobiernos.

En ese contexto es preciso señalar que con su triunfo Nava se convirtió en el único presidente de oposición en San Luis Potosí para el período 1983-1985 y

²⁸⁶ Los navistas lo acusaban de cacique, de haber traído a gente de fuera a gobernar a quienes llamaron la legión extranjera y los acusaban de actos de corrupción y mal gobierno. De ahí se entiende el discurso pronunciado por el diputado federal del PDM Vidal Jáuregui en el mitin del registro de Nava como candidato, quien afirmaba que <<La patria está enferma de un mal gobierno, el problema de San Luis es el problema nacional (...) por ello hay que echar fuera a los pillos y ponerles un hasta aquí, en la inteligencia de que los funcionarios deber de servir y no enriquecerse a costillas del pueblo>> Sol de San Luis 1 de noviembre de 1982 páginas 1 y 2 A.

²⁸⁷ En su columna museos de máscaras Juan José Rodríguez hace una excelente crónica del modo en que fue nominado por el gobernador Héctor González Larraga como candidato del PRI a la presidencia municipal. Asimismo describe el poder de veto del gobernador hacia otros aspirantes y la disciplina partidista que operaba en el PRI.

²⁸⁸ Durante la presentación de su programa de acción en la Ciudad de México el día 3 de noviembre de 1982 Nava acusó a Jonguitud de <<Frenar la reforma política y generar un divorcio entre la sociedad y el gobierno (...) no luchamos contra una persona, ni servimos a ocultos intereses, luchamos por una comunidad en la que se identifique el pueblo con las autoridades, en la que las autoridades sea el pueblo>>. Puede verse el Sol de San Luis del 4 de noviembre de 1982, página 2 C.

²⁸⁹ Véase la nota del 5 de noviembre de 1982 en el Sol de San Luis que señala <<Tito salió a revisión médica: campaña sin candidato. Su esposa hace la campaña>> y comparan la situación con el caso del estado de Guerrero en la década de los años setenta cuando el candidato del PRI Rubén Figueroa fue secuestrado por Lucio Cabañas por lo cual estuvo ausente durante toda la campaña.

²⁹⁰ El día 6 de noviembre el PRI estatal por órdenes del Comité Ejecutivo Nacional del PRI nombró como candidato a presidente municipal a Roberto Leyva Torres. Véase el Sol de San Luis Potosí del 7 de noviembre de 1982.

²⁹¹ A ese respecto de acuerdo con el Sol de San Luis (8 de noviembre de 1992, p. 1 A) Nava pronunció <<Jonguitud es un cacique similar a Gonzalo N. Santos que pretende imponer a un gobernante, es un cacicazgo que se está gastando el sobreimpuesto inconstitucional del 6% y viola la ley estatal electoral>>

²⁹² Al respecto véase el cuadro VI.3 de los resultados electorales del municipio de San Luis Potosí en el capítulo 6.

²⁹³ En ese sentido Miguel de Madrid comenta que Jonguitud estaba molesto tanto por el triunfo del Dr. Nava como porque el gobierno federal no lo dejó ganar la elección. Véase De la Madrid (2004:169)

aunque políticamente Jonguitud le ofreció cordialidad y apoyo²⁹⁴ una vez que entró en funciones el 1 de enero de 1983, dichos apoyos no se concretaban no obstante el número de problemas que la administración municipal empezó a enfrentar desde el primer día y que se fueron agudizando a lo largo de los primeros meses por la falta de recursos financieros lo cual llevo al gobierno municipal casi a la parálisis operativa.

En efecto por la falta de recursos financieros durante los meses de enero a mayo de 1983 se vieron afectados los servicios públicos²⁹⁵ del agua potable²⁹⁶, el alumbrado²⁹⁷ y la recolección de la basura así mismo el sindicato de trabajadores convocó a huelga por la falta de pago oportuno a los trabajadores²⁹⁸ y la Comisión Federal de Electricidad cortó el suministro de energía eléctrica por los atrasos en el pago lo cual dejó sin luz las oficinas municipales²⁹⁹.

La falta de recursos tenía su explicación en la retención discrecional que el gobierno del estado estaba haciendo de las participaciones federales que le correspondían al gobierno municipal amparado en el decreto 280, en el cual se estipulaba la obligación del gobierno del estado de distribuir entre los municipios el 20 % de los recursos que recibía de las participaciones. Sin embargo también en el contenido del mismo se había acordado por los gobiernos municipales de 1980

²⁹⁴ Nota del Sol de San Luis 1A 13 de Diciembre de 1982. Asimismo puede verse la nota del 30 de diciembre de 1982 en la página 1 B del Sol de San Luis donde el secretario de gobierno declaraba que habría respeto y apoyo a todos los municipios y que <<no habrá ninguna discriminación y la administración de Nava recibirá apoyo y respeto irrestricto para el desempeño de sus funciones. No obstante que sea de una línea política contraria>>

²⁹⁵ A ese respecto la nota del 5 de enero de 1983 en Sol de San Luis Potosí (p. 1 A) era muy elocuente con la situación al señalar <<Le llueven problemas al Dr. Nava>> y en su contenido se enfatizaba los bloqueos y la falta de recursos que enfrentaba el ayuntamiento para prestar los servicios. De ahí que hubiese basura por todos lados ya que de la flota de 26 camiones para recolectar la basura 13 de ellos estaban descompuestos. >>

²⁹⁶ Debido a los problemas que enfrentaba el suministro del servicio del agua potable el gobierno del estado tomó la decisión el 2 mayo de 1983 de estatizar el servicio para normalizarlo, lo cual se consideró una intervención más del ejecutivo hacia las autoridades municipales. Véase el Sol de San Luis de fecha 3 mayo de 1982.

²⁹⁷ Cortes de agua y apagones, se adeudan 14 millones es la nota del 16 de febrero de 1983 en el Sol de San Luis p. 1 A.

²⁹⁸ Véase el Sol de San Luis del 6 de mayo de 1983 p. 7 B. el paro de labores en todos los departamentos provocó que 40 toneladas de basura quedaran regadas en la ciudad.

²⁹⁹ Por ejemplo el diario Las Ultimas Noticias del jueves 21 de abril de 1983 en la columna Rio revuelto a cargo de Armando Fisher cabeceaba su columna << A partir de la toma de protesta Nava comenzó a ser objeto de una permanente agresión por parte de Don Carlos y sus huestes, lo cual ya se esperaba, pero además se le negaron las participaciones económicas a que tiene derecho el municipio de San Luis Potosí.

Las participaciones suman 500 millones hasta la fecha y por ese motivo está en quiebra.

La basura se acumula, a pesar de que los vecinos han formado cuadrillas de limpieza, solamente 90 gendarmes -45 de día y otros tantos de noche- vigilan una ciudad de 700 mil habitantes; la Comisión Federal de Electricidad cortó la luz al municipio con el objeto de que se trabaje normalmente (...) pero el imperturbable Nava Martínez tiene un <<diablillo>> conectado a la catedral y por lo pronto, ahí se va.

No existe dinero para las nóminas de los empleados y las gestiones realizadas ante Jesús Silva Herzog, Manuel Bartlett y Carlos Salinas no han tenido eco>>.

que una parte de las mismas fuera entregada en efectivo y la otra parte fuese entregada en especie a través de la realización de obras por parte del gobierno del estado en cada uno de los municipios³⁰⁰.

De ahí la insistencia del gobierno municipal de solicitar al Congreso del Estado la modificación del tal decreto porque opinaba que era anticonstitucional y eso mismo mantenía en bancarrota las finanzas municipales, haciéndoles llegar al extremo de tener que recurrir hasta la beneficencia pública para poder subsistir financieramente³⁰¹.

Esta postura la apoyan los empresarios y los partidos políticos. De este modo la Cámara Nacional de la Industria y la Transformación (CANACINTRA) y la Cámara Nacional de Comercio (CANACO) expresaban su opinión señalando que los conflictos debían de terminar por el bien del pueblo y por tanto estaban a favor de que el gobierno del estado entregara las participaciones al alcalde afirmando << hay honradez pero no recursos solo así se prestara de manera normal el servicio del agua potable>>³⁰².

En tanto los líderes de los partidos PDM y PSUM en un comunicado conjunto expresaban lo siguiente <<PDM y PSUM apoyan la defensa de la autonomía municipal. Defendemos al municipio no a una persona (...) La intervención del gobierno del estado lesiona la autonomía municipal y ésta es la que hay que defender (...) A ninguna forma de control debe sujetarse el ayuntamiento (...) el gobierno del estado debe entregar las participaciones al

³⁰⁰ Al respecto puede verse la nota en el periódico NOVEDADES del Distrito Federal de fecha 4 de mayo 1983 a cargo de Mario Betancourt que retoma el problema a partir de una rueda de prensa del Dr. Nava a medios nacionales en el Distrito federal <<Denuncia el presidente municipal de San Luis Potosí una conjura del gobernador Jonguitud Barrios. Para el gobernador las modificaciones del artículo 115 constitucional, no existen, porque no respeta las prerrogativas y derechos constitucionales del municipio libre e independiente (...) acusó al gobernador de estar reteniendo las participaciones federales que les corresponden a los 56 municipios de San Luis Potosí basado en un convenio anticonstitucional que fue creado en la pasada administración, en el cual se estipula que los municipios deberían recibir como participación una parte en dinero y otra en obras que serían ejecutadas por el acuerdo del propio gobernador. >>

En tanto que en el periódico Ultimas Noticias se lee lo siguiente << Gracias a Jonguitud en San Luis Potosí trabajamos con velas, dice Salvador Nava Martínez. El municipio se encuentra en plena banca rota total, por la actitud despótica del gobernador CJB quien ha privado al alcalde opositor de la libre administración. Atenta con el fortalecimiento municipal>>.

³⁰¹ Era tal el ahogo financiero que el Ayuntamiento tuvo que organizar una verbena popular el día 1º de mayo en la plaza de Aránzazu donde logro recolectar 800 mil pesos (véase nota en el periódico el Grafico de 3 de mayo de 1993 nota a cargo de Gabriel del Río). Por su parte, en febrero de 1983 los empresarios entregaron 3 millones para ayudar al Alcalde para subsanar problemas financieros del ayuntamiento y adeudos con la CFE. Al respecto véase la nota del 6 de febrero de 1983 en el Sol de San Luis p. 1 A.

³⁰² Véase el Sol de San Luis de fecha 4 y 5 de mayo en su página 1 A.

ayuntamiento ya entonces juzgaremos si es capaz o no de administrar los recursos que se ponen en sus manos>>³⁰³

El PAN por su parte el 1 de mayo convocó a todos sus miembros y simpatizantes y al pueblo en general a un acto público en la Plaza de Armas el 2 de mayo de 1983 para dar su apoyo a la libertad del municipio y al H. Ayuntamiento de la capital que preside el Dr. Nava³⁰⁴. Dicho acto se llevó a cabo y con esa manifestación se trató de presionar más, tanto al Congreso como al Gobierno del Estado para que derogaran el decreto 280 y entregaran las participaciones federales al municipio y respetaran la autonomía municipal.

En ese orden de ideas el Congreso del Estado a través de un desplegado publicado el 3 de mayo en los medios locales y dirigido a la opinión pública dio respuesta al ayuntamiento en relación a la derogación y vigencia del convenio de fecha de 24 de septiembre – decreto 280-. De esta manera señalaba que dicho convenio entre el estado y los municipios seguía vigente³⁰⁵ y en consecuencia solicitaba al ayuntamiento de la capital enviara un proyecto de reformas y modificaciones al Decreto 280 y acompañara el mismo con información sobre el monto de su gasto corriente y el porcentaje de su gasto que destinara a la realización de obras públicas.

Asimismo el Congreso del Estado informaba que solo el municipio de San Luis era quien solicitaba la derogación ya que los otros 55 municipios³⁰⁶ no han asumido esa postura y por tanto convocaba al presidente municipal para el día 4 de mayo para así discutir el tema de manera institucional haciéndolo responsable del orden público de los manifestantes³⁰⁷. Por su parte el gobierno del estado el 3 de mayo decidió tomar el control del servicio del agua potable a petición de unos

³⁰³ Véase el Sol de San Luis del 4 de mayo de 1983 p 1 B.

³⁰⁴ Véase el Sol de San Luis del 1 de mayo de 1983 p. 2 A.

³⁰⁵ Esta misma postura la apoyaba la Asociación de Abogados de San Luis Potosí cuyo líder Jorge Blanc Noyola opinaba que el decreto 280 que regula el tema las participaciones es válido. Ver Sol de San Luis de 3 de mayo de 1983.

³⁰⁶ En efecto los otros 55 municipios restantes todos gobernados por el PRI no pidieron hacerse cargo ni elevaron protesta alguna por la no transferencia de los servicios a su esfera de gobierno y responsabilidad, quizá por esa disciplina y lealtad que imponía el régimen político. Aunque también por la precariedad en que se encontraban sus administraciones y sus finanzas públicas. En ese contexto de disciplina se entiende que 18 municipios de la zona huasteca públicamente manifestaran su apoyo al gobernador y desestimaron las acciones del Dr. Nava. Véase el Sol de San Luis de 5 de mayo de 1983 pagina 1 A.

³⁰⁷ Véase desplegado en el Sol de San de San Luis del 3 de mayo de 1983 p 10 E.

sectores del PRI y la Federación de Sindicatos de Trabajadores del Estado (FSTE) y amparado en la Ley Estatal de Agua Potable.³⁰⁸

Ante esta cerrazón institucional el Dr. Nava tomo una decisión estratégica de llevar este problema local a la esfera nacional. De este modo el día 4 de mayo se trasladó a la ciudad de México para solicitar el apoyo del gobierno federal para solucionar este problema³⁰⁹. Asimismo en rueda de prensa con los medios nacionales pudo cabildear y denunciar la intervención del gobierno estatal en los asuntos municipales y estar reteniendo los recursos de las participaciones que le correspondían al ayuntamiento de San Luis Potosí³¹⁰.

Esto mismo parece haber tenido sus efectos ya que el gobernador y el Congreso del Estado acordaron modificar el decreto 280 para entregar al gobierno municipal de la capital las participaciones en efectivo y el gobierno municipal se comprometía a suspender las movilizaciones ciudadanas³¹¹. Sin embargo, los problemas y diferencias volvieron a surgir al momento de acordar los montos que le correspondían al municipio de San Luis y que había dejado de recibir en los meses anteriores³¹².

Esta tardanza provocó que el ayuntamiento no dispusiera de recursos para poder cubrir su adeudo con la CFE y por tanto el día 19 de mayo le fue cortado totalmente el suministro del servicio eléctrico en sus oficinas y el 40 por

³⁰⁸ Véase declaraciones del Gobernador Carlos Jonguitud Barrios en el Sol de San Luis de fecha 4 de mayo de 1983 pagina 1 A. y las declaraciones del líder de la FSTE en la página 7 E. Incluso este líder proponía que además del agua potable el gobierno del estado debía hacerse cargo de los servicios públicos de la recolección de la basura, la policía y el alumbrado público.

³⁰⁹ A ese respecto Juan José Rodríguez en su columna Museo de Mascaras del 5 de mayo (Sol de San Luis) la cual titulaba <<Los Potosinos a punto de retroceder en la historia>>. Comentaba que el gobierno federal había intervenido mediante llamadas al Dr. Nava para pedirle bajarle el tono a las manifestaciones del lunes 2 y al gobernador para no estatizar el servicio del agua, por ello es que solo se anunció la intervención técnica y financiera del servicio del agua.

³¹⁰ Al respecto puede verse la amplia cobertura que le dieron los medios en sus ediciones del 4 de mayo de 1983. En ese sentido puede verse el Universal primera sección pagina 1 y 10; Diario de México pagina 1 y 6; Uno más Uno la columna de Juan Lezama Bajo la Rueda y la nota de Emilio Lomas en la página 1 y 6; La Prensa páginas 2 y 28 nota a cargo de Luz María Alonso; Novedades cobertura a cargo de Mario Betancourt; Excelsior en su columna Frentes Políticos y en la nota del Sol de México en páginas 1 y 10 a cargo de Javier Lozada.

³¹¹ El acuerdo del Congreso del Estado se tomó el día 11 de mayo y se aprobó por unanimidad entregar en efectivo el 100 de las participaciones al modificar los artículos 1 y 2 del decreto 280 (Sol de San Luis, 11 y 18 de mayo páginas 1 A y 2 E respectivamente). De ahí las declaraciones de Nava de suspender las movilizaciones en el Sol de San Luis del 12 de mayo página 1 A.

³¹² Véase nota del jueves 19 de mayo del sol de San Luis de 1983 página 1 A <<En puerta nuevo choque Estado- Municipio: no se ponen de acuerdo en el total del dinero. Les ofrecieron 20 millones. No acepto dice Nava (..) el gobierno pretende escamotearles 53 millones>>

ciento de la ciudad se quedó sin alumbrado público³¹³. Por ello el Dr. Nava tomo una doble decisión, en primer lugar solicitar formalmente al Congreso de la Unión juicio político y la aplicación de la ley de responsabilidades de los funcionarios públicos contra el gobernador Carlos Jonguitud por violar la constitución y atentar contra el pueblo al no entregar los recursos para sostener los servicios municipales³¹⁴.

En segundo lugar convocó a los ciudadanos a manifestare a través de un desplegado público que decía lo siguiente:

<<Pueblo Potosino. En una ocasión te dije que la lucha por tu ayuntamiento era de vida o muerte. La lucha ha llegado, el gobernador se niega a entregarnos lo que nos corresponde y la CFE nos ha dejado sin luz en palacio municipal y nos anunció que la semana entrante nos dejara sin corriente en los pozos y el pueblo se quedara sin agua. Señalo como único responsable al C. Gobernador que se ha convertido en el enemigo del pueblo. PUEBLO POTOSINO, MANIFIESTATE COMO LO CREAS CONVENIENTE. Firma DR. SALVADOR NAVA MARTINEZ. / PRESIDENTE MUNICIPAL.>>³¹⁵

A esta convocatoria se sumaron los partidos políticos de oposición (PAN, PDM, PSD, PSUM) el FCP y la Coalición de Contribuyentes y Usuarios de Servicios Públicos para realizar el domingo 22 de mayo <<LA MARCHA DE LA DIGNIDAD O MARCHA DE LAS PARTICIPACIONES>> a la cual se sumaron más³¹⁶ de seis mil personas (Danae, 1992) que recorrieron varias calles de la

³¹³ En ese sentido puede verse la nota del Sol de San Luis de 20 de mayo de 1983, p 1 A titulada <<Cortaron la luz totalmente al ayuntamiento>> en su contenido se menciona la parálisis del funcionamiento de las oficinas municipales ante la falta de energía eléctrica. El monto del adeudo 24 millones más los ocho millones de ese mes sumaría 32 millones. Y en la nota del Sol de San Luis del 21 de mayo de 1983 pagina 1 B se lee, <<Exige la CFE que pague el ayuntamiento. >>

³¹⁴ Solo comentar que el 11 de junio el Congreso de la Unión declaró la improcedencia del juicio político toda vez que concluyó que no había lugar a iniciar el juicio político solicitado. Puede verse el desplegado publicado en el Sol de San Luis del 12 de junio de 1983. La votación 32 votos a favor de la no procedencia, 2 en contra y 1 abstención. En ese sentido la opinión del Dr. Nava fue que el fallo pudo ser partidista pero << volveremos a acusar si se daña al ayuntamiento>> admitió que la mayoría priista con que se integró la comisión que conoció la denuncia pudo influir muchísimo y malamente en el fallo, debieron desprenderse –dijo- de ideas de partido y actuar como jueces, en forma imparcial. El Sol de San Luis de 11 de junio de 1983 pagina 1 B. A ese respecto encontramos que Miguel de la Madrid reconoció haber apoyado a Jonguitud para que en el congreso no procediera el juicio político en su contra. (De la Madrid y Lajous, 2004:169)

³¹⁵ El Sol de San Luis 20 de mayo de 1983 pagina 6 F.

³¹⁶ La columna PRISMA del Sol de San Luis del 23 de mayo cita que Nava movilizó 25 mil personas. En tanto que en la columna de Juan José Rodríguez PASARELA del 24 mayo titulada ¿Qué es el Navismo? Hace un excelente crónica de la marcha y comenta lo que desde su perspectiva es el navismo y subraya la heterogeneidad de la gente que participó en la marcha diciendo que <<había que ver algunos de los apellidos ilustres de la ciudad al lado de modestísimas amas de casa

ciudad pasando por la casa del gobernador donde hubo arengas contra él y en la plaza de armas el Dr. Nava le lanzó el siguiente ultimátum: << Las participaciones hoy o hacemos plantón permanente>>.

Vale la pena señalar que ese mismo día –el 22 de mayo- el gobierno del estado había publicado el siguiente desplegado dirigido a la opinión pública:

<< Se dará todo el dinero que pide NAVA. Tal decisión obedece a un deseo de servir a los potosinos y no motivados por actitudes de presión. Hemos dispuesto que la Secretaría de Finanzas entregue las participaciones tal y como las ha reclamado el municipio de la capital, sin ninguna limitación, en la inteligencia de que junto con los recursos se les entregara la responsabilidad de mantener la ciudad en condiciones de limpieza, de manera que los potosinos no sufran ningún deterioro en los servicios, que las autoridades tenemos la obligación de prestar>>³¹⁷.

En ese sentido, el gobierno del estado entregó los recursos al gobierno municipal el lunes 23 de mayo en un acto que fue convalidado por el Congreso del Estado en sesión extraordinaria. Con esto quedaba resuelto este tema de las participaciones, lo cual para el Dr. Nava fue un triunfo del pueblo de San Luis Potosí según se lee en el desplegado siguiente:

<<Al pueblo Potosino. Con tu apoyo decidido, logramos la entrega de las PARTICIPACIONES FEDERALES QUE CORRESPONDIAN A ESTE AYUNTAMIENTO. Nuestra lucha será el trabajo por servirte mejor. Gracias al pueblo de San Luis. Firma Dr. Salvador Nava Martínez/Presidente Municipal>>³¹⁸.

Cerrado este capítulo de la lucha del gobierno estatal y el gobierno municipal por las participaciones encontramos que entre mayo de 1983 y el 26 de septiembre de 1985 se abriría un nuevo conflicto entre estas dos instancias de gobierno pero ahora la disputa era el traspaso del padrón de contribuyentes del

de la colonia satélite; varios dirigentes empresariales codo a codo con humildes obreros. Señoras con vestido de diseño parisino gritando igual de entusiasmadas que la ancianita de rebozo raído. El contingente original, el que arrancó en la glorieta González Bocanegra se fue armando con obreros de cachucha que llegaban en bicicleta y señoras peinadas de salón que descendían de gran marquisés y mustang.>>

³¹⁷ El Sol de San Luis página 5 A, domingo 22 de mayo de 1983.

³¹⁸ El Sol de San Luis de 25 de mayo de 1983 página 6 B.

impuesto predial, el proceso de traspaso de las funciones de tránsito³¹⁹ del estado al ámbito municipal, así como la negativa del gobierno del estado a aumentar los impuestos municipales por los efectos de la crisis.

A ese respecto aunque hay un sinfín de notas periodísticas que dan cuenta de esa problemática sin embargo en nuestro análisis hemerográfico encontramos un par de ellas donde el Dr. Nava en mayo de 1984 daba su opinión respecto al proceso de implementación de la reforma municipal y su experiencia respecto al proceso de traspaso de los servicios del estado a los municipios según la prescripción de los artículos transitorios del decreto de reforma. En ese orden de ideas opinaba el Dr. Nava:

<< No se atiende el mandato de Miguel de la Madrid Hurtado para fortalecer a los municipios por eso sigue existiendo la penuria municipal. Además no se ha podido romper los fuertes intereses de gobernadores y grupos de presión política, como el caso de esta entidad, donde el ejecutivo estatal, mantiene el control de los tres poderes y continua en forma revanchista ahogando económicamente y políticamente al municipio de la capital.>>³²⁰

En tanto que en la entrevista publicada por el Sol de San Luis el 29 mayo de 1984 el Dr. Nava opinaba entre otras cosas³²¹ lo siguiente:

<< Mantener limpia la ciudad con servicios de agua, alumbrado, drenaje, vigilancia, seguridad y vialidad, cuesta 3.5 millones de pesos diarios. El dinero sale del pueblo que me eligió. Del gobierno recibimos solamente hostigamiento. Definitivamente están cortadas las relaciones entre el municipio y el gobierno del

³¹⁹ Dicho traspaso de llevó a cabo el día 3 de Febrero. Previamente se aprobó la Ley de Tránsito que facultaba al gobierno del estado a hacerse cargo de forma total de la dirección de tránsito si existe incapacidad de los municipios para manejarlo. Igualmente dicha ley estableció que de forma genérica los gobiernos municipales se harían cargo de atender y regular la vialidad de las áreas urbanas ya que el gobierno del estado asume las competencias de la expedición de placas, licencias y tarjetas de circulación así como la atención a la vialidad en caminos y carreteras localizadas fuera de los centros urbanos. El Sol de San Luis 4 de febrero de 1984 página 1 A.

³²⁰ Declaración del Dr. Nava en la entrevista que le hace Gustavo Rodríguez en el Sol de San Luis del 14 de mayo de 1984 en la página 1 A y 14A. Vale la pena señalar que en ese momento estaba en su punto más álgido la disputa por el traspaso del servicio de tránsito municipal al municipio. De hecho gobierno del estado no traspasó ni personal ni recursos al ayuntamiento. Encima por la Ley de Tránsito y por la falta de coordinación en la capital entre los meses de febrero y mayo funcionaba el departamento de tránsito del estado y el incipiente departamento de tránsito municipal cuya consigna implementada por el Dr. Nava para diferenciarlos de tránsito del estado es que no aceptaran <<mordidas>> sino que actuaran con rectitud aplicando una política pública más enfocada a la prevención que a la sanción <<manejaremos tránsito como servicio no como negocio>>. Véase el Sol de San Luis del 5 y 8 de Febrero de 1984 página 1 A.

³²¹ Solo para comentar que aquí hemos rescatamos las partes de la entrevista que son de interés para los fines explicativos de este epígrafe ya que la misma es un poco amplia, de ahí que su contenido aparezca en dos páginas (1 y 3 A).

estado (...) Quisimos subir los impuestos ya que para el abastecimiento del agua potable tenemos un déficit de 15 millones de pesos mensualmente y el congreso no lo aprobó, debido a que el gobierno del estado manipula a la cámara de diputados y las decisiones del gobernador se aprueban por mayoría.

Las reformas al artículo 115 constitucional aquí en San Luis Potosí (...) en el caso del impuesto predial, el gobierno del estado lo retrasó dos meses para su cobro, con lo que se frenaron los ingresos. Además, no contamos con el catastro que es indispensable ya que el gobierno del estado se lo quedo para estropearnos el trabajo. En el ayuntamiento solo nos limitamos a cobrar ya que no hay historia de los predios.

Respecto a Tránsito el Ayuntamiento solo tiene a su cargo la parte operativa, es decir, el personal para atender la vialidad y la vigilancia porque el canje de placas, permisos y licencias esas funciones las absorbió el gobierno del estado. Por este motivo el ayuntamiento dejo de recibir entre 150 y 200 millones de pesos. Se llegó al colmo de dejar al ayuntamiento sin local para la oficina de tránsito. Tuvimos que comprar patrullas y pagar una nómina de tres millones de pesos mensuales. Solo contamos con 8 patrullas y 3 motocicletas que son insuficientes³²²³²³>>.

En ese contexto es preciso señalar que el gobierno del Dr. Nava como una forma de defender la autonomía municipal solicitó un amparo ante la suprema corte de justicia contra la Ley de Transito Estatal y otro amparo contra el gobierno del estado y la legislatura estatal para demandar el cumplimiento del artículo 115 constitucional y el segundo transitorio del decreto de la reforma municipal del 3 de febrero de 1983. En ambos casos la corte dicto sobreseimiento el 16 de abril 1984.

³²² Por esas razones en una entrevista previa que apareció el día 1 de mayo de 1984 en el Sol de San Luis página 2 A, Nava señalaba que tránsito era un lastre para el ayuntamiento.

³²³ En su columna Museo de Mascaras del 17 de mayo de 1984, Juan José Rodríguez la titula: Los eternos problemas entre el estado y el municipio. Donde comenta la falta de coordinación entre ambos gobiernos para concretar un acuerdo para solucionar el problema de tránsito municipal. Vale la pena señalar que a finales del mes de abril y los primeros días de mayo de 1984 el gobierno municipal se quejaba de un boicot toda vez que algunos grupos de vándalos destruían con piedras y balazos algunos semáforos y el municipio no contaba dentro de su departamento de tránsito con el personal técnico para hacer la reparación y darle el mantenimiento al sistema de semáforos. De ahí la demanda del Dr. Nava de que el gobierno le traspasara la famosa central de semáforos ya que esto los hacía depender del departamento de tránsito estatal y específicamente de Jorge Martínez el <<alemán>> que era la única persona que podía arreglarlos. Al respecto véase las notas del Sol de San Luis del 4 y del 22 de mayo de 1984 páginas 1 A.

2.2.4. Los datos de la reforma municipal de 1999.

En este epígrafe nuestro interés es explicar el contenido de la reforma municipal de 1999 con la cual se cierra el ciclo de reforma municipal del Siglo XX en México, el cual se inició con la incorporación de la institución municipal en el diseño institucional que consagró la CPEUM de 1917. Igualmente como un epígrafe derivado de este describiremos la agenda municipal pendiente para el siglo XXI producto de los temas que no se incluyeron en la reforma municipal de 1999, los cuales son parte del debate entre municipalistas para seguir edificando las instituciones municipales en México.

En ese orden de ideas se puede afirmar que los cimientos sobre los que descansa el edificio de los 2427 municipios que existían en el año 2000 tienen sus antecedentes en la CPEUM de 1917. En tanto que la reforma municipal de 1983 representó -por todo lo que hemos visto a lo largo de este capítulo- el primer piso de ese edificio, en tanto que la reforma municipal de 1999 viene a constituirse en un segundo piso, mientras que la agenda de los temas pendientes es el material que permitirá construir el tercer piso de ese andamiaje institucional que son los municipios con sus gobiernos y administraciones públicas municipales.

De esta manera conviene comentar antes de explicar la reforma municipal de 1999 y los datos de la agenda municipal para el siglo XXI, algunos cambios importantes tanto en materia fiscal como administrativos que se dieron en México después de la reforma municipal de 1983 y antes de la reforma municipal de 1999 cuyo propósito parece haber sido fortalecer la capacidad de los gobiernos municipales. Los cuales por su trascendencia consideramos que son una referencia que nos permite entender aún más el derrotero que ha seguido la reforma municipal en México y el contexto de la reforma municipal de 1999

Dentro de estos cambios se encuadran aquellos relacionados con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal³²⁴ (SNCF), efectuados en la década de los noventa, que permitirían a los gobiernos municipales tener mayor claridad en la

³²⁴ Para una visión de los principales cambios dentro del SNCF durante el periodo 1994—2000 puede verse Orozco Deza (2000:75—76). Mientras que en la obra de Arellano Cadena (1996:121—149) podemos encontrar una revisión histórica de la evolución del SNCF.

distribución de las participaciones federales que la reforma de 1983 les había asignado como parte de sus ingresos, así como participar y disponer de otros recursos que no se habían contemplado como parte de las participaciones de la federación a los estados y municipios.

En efecto de acuerdo con Orozco Deza (ibídem) y Arellano Cadena (1996) en 1991 el gobierno federal decidió participar a los estados el 20% de la recaudación del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS) en lo referente a las bebidas alcohólicas y tabacos, con la obligación que estos participaran el 20% a sus municipios. En ese mismo sentido en 1995 el gobierno federal participaría a los estados del 100 por cien del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y en 1996 del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), lo cual beneficiaría a las finanzas públicas municipales ya que los estados debían entregar el 20% de esos recursos a sus municipios.

Esas medidas descentralizadoras tendrían un salto cualitativo y cuantitativo en la distribución de los recursos hacia los municipios como lo veremos en el capítulo 4 con la creación en 1998 del Ramo 33³²⁵. En ese sentido, Orozco Deza (ibídem) opina que con esa medida se institucionalizó en forma directa para los municipios dos de los cinco fondos: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal.

Por otra parte, la reforma al Poder Judicial de la Federación en 1994 representaría para los gobiernos municipales otro cambio importante, toda vez que esto mismo permitió modificar el contenido del artículo 105 de la CPEUM y con ello se lograría el reconocimiento por parte del Poder Judicial de la Federación³²⁶ de la capacidad jurídica del municipio para establecer controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Con lo cual, implícitamente como bien señala Acosta Arévalo (2000) se aceptaba el

³²⁵ La creación del Ramo 33 implicó la descentralización de la partida presupuestal del gobierno federal destinada al combate a la pobreza contenida en el Ramo 26, con lo cual se reformó el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal con la incorporación de los Fondos de Aportaciones Federales. Para una explicación de sus efectos en el ámbito municipal véase en el capítulo cuatro el epígrafe 4.4.2.1

³²⁶ En el capítulo 3 dentro del epígrafe 3.1.2 se comenta la relación entre el poder judicial y los gobiernos municipales.

estatus de gobierno a los municipios como un tercer poder público ya que el carácter administrativo del ayuntamiento siempre lo había limitado para defender su autonomía.

No obstante estos cambios Ziccardi (1995) opinaba que no habían sido suficientes para impulsar el desarrollo municipal y por tanto esto mismo permitió llegar a la reforma municipal de 1999. La cual se caracterizaría de acuerdo a la literatura³²⁷ sobre la misma por otorgar a los ayuntamientos su papel de gobierno municipal trascendiendo con ello su papel de administradores.

En efecto, se acepta que su contenido –véase anexo II.4-³²⁸ consideró importantes transformaciones para la institución municipal³²⁹ entre las que sobresalen de manera general y resumida, las siguientes:

- 1) El reconocimiento del ayuntamiento como órgano político de gobierno y no meramente como un ente administrativo³³⁰ según la fracción I del artículo 115 de la CPEUM.
- 2) La misma fracción I del artículo 115 otorgó facultades exclusivas al gobierno municipal. Lo cual de acuerdo con Guerrero Amparan vendría a facilitar la coordinación del municipio con los otros órdenes de gobierno³³¹.

En ese contexto desde nuestra perspectiva estos dos puntos de la reforma son de gran importancia para el futuro del régimen municipal y para el proceso de creación y fortalecimiento de la capacidad de gestión, toda vez que al haberse

³²⁷ Ciertamente como cada reforma genera su propia literatura encontramos que la reforma municipal de 1999 no fue la excepción. De este modo, el lector puede consultar algunos de los materiales que al respecto se generaron en el contexto de su puesta en marcha. En ese sentido, pueden verse los siguientes trabajos, Guerrero Amparan, Juan Pablo y Guillén López Tonatiuh (coord.), Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional, CIDE—Miguel Ángel Porrúa, México, 2000; CEDEMUN, El Municipio mexicano, reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, CEDEMUN—SEGOB, México, 2000. Otros trabajos que también abordan de manera breve el contenido de esta reforma se encuentran en Orozco Deza (2000:43 a 60) y Quintana Roldán (2001: 102-103). Por otra parte, aunque relacionado con lo mismo, vale la pena decir que el CIDE organizó con apoyo de la Fundación Ford desde 1992 la Agenda para la reforma municipal, cuyo documento contiene más de 4000 propuestas organizadas en cuatro rubros, la cual, puede consultarse en versión CD editada por el CIDE o bien en la siguiente página electrónica: www.municipio.org.mx

³²⁸ El contenido y comparación de la misma con la reforma de 1983 puede verse el anexo II.4.

³²⁹ En ese sentido, Orozco Deza (ibídem) opina que se trata de una reforma cuyos alcances modifican de manera integral las bases hasta entonces vigentes del régimen municipal.

³³⁰ A ese respecto, Moreno Platas (2000:64) comenta que ese fue el gran mérito de ésta reforma, con lo cual, el municipio adquiere de manera definitiva el estatus de orden de gobierno.

³³¹ A ese respecto, Guerrero Amparan (2000:225) señala que, la reforma en la fracción III dejó en manos del ayuntamiento la decisión de convenir o no con el gobierno del estado la prestación de los servicios públicos cuando no pueda prestarlos. Lo cual, considera el autor como algo positivo toda vez que ahora es el propio ayuntamiento quien determina y define a partir de sus propias capacidades cuales servicios públicos son los que no puede prestar a diferencia de antaño cuando dicha decisión la tomaban el gobierno estatal y la propia legislatura.

elevado a rango constitucional la capacidad del ayuntamiento para gobernar se le ratificó la personalidad jurídica a los municipios y se le ratifica al gobierno municipal sus competencias reglamentarias.

Asimismo en el contenido de esta reforma se les ratifica a los gobiernos municipales sus competencias jurídicas para la prestación de un catálogo de servicios públicos que a partir de ahora son su arena exclusiva de política pública. Lo cual fortalece la capacidad de gestión de los gobiernos municipales en los procesos de gestión intergubernamental frente al gobierno del estado, al haberse considerado a los servicios públicos y funciones municipales como un campo de acción exclusivo del gobierno municipal³³².

Igualmente consideramos que a partir de ese componente político que le otorga al ayuntamiento su carácter de gobierno municipal no solo se le consolida a éste como la estructura político—administrativa dentro del municipio, sino que también esta medida le abre la posibilidad como nunca³³³ para acudir directamente ante los órganos jurisdiccionales cuando sus competencias o potestades se vean afectados por los otros poderes del estado.

En ese contexto si se observa en el anexo II.4 vale la pena subrayar que la reforma municipal de 1999 también en su contenido delimitó todavía más el proceso que debe seguir la legislatura estatal para la integración de los consejos en aquellos casos de disolución de los ayuntamientos³³⁴. Igualmente se ampliaron las formas de asociación y cooperación intergubernamental de los gobiernos

³³² Aquí, coincidimos con Guillén López (2000:250) cuando opina que el hecho de que en la CPEUM se haya determinado y acotado el listado de competencias municipales que tienen ese carácter es lo que en mucho determina la dimensión del ayuntamiento como gobierno. Razón por la cual para Guillén López (ibídem) se confirmaría formalmente el modelo tripartito de gobierno en México. Además de que esto mismo modificaría el esquema de relaciones intergubernamentales ya que ahora el municipio tiene mayores elementos de negociación a partir de un campo de acción que de suyo es propio.

³³³ En ese sentido, como ya lo hemos comentado los municipios hasta 1994 no gozaban de ese derecho ya que el criterio seguido por los tribunales era el siguiente: <<Los municipios (...) tienen personalidad jurídica para todos los efectos legales, ello no obstante, tales condiciones no atribuyen a los municipios el carácter de <<poder político>> a que se contrae el artículo 105 constitucional, para los efectos de dar competencia a la Suprema Corte, con motivo de las controversias que se susciten entre un ayuntamiento y los poderes de un mismo Estado, por carecer los ayuntamientos de jurisdicción sobre el territorio sobre todo el territorio del Estado, toda vez que aquélla está limitada a una fracción del mismo, y la extensión de jurisdicción es que da indiscutiblemente a la Suprema Corte, competencia para intervenir en las aludidas controversias>>. Al respecto véase, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, tomo XLV, cuarta parte, pp. 3577—3578.

³³⁴ En ese orden de ideas encontramos que en el último párrafo de la fracción I del artículo 115 —véase anexo II.4— se señala que los requisitos que deben cubrir los miembros que integren los Consejos Municipales deben ser los mismos que cubren los Regidores. Lo cual, parece ser un imperativo que debe tener en cuenta la Legislatura Estatal al momento de que sea necesario constituir un Consejo Municipal toda vez que la reforma le otorga facultades para decidir el número de consejeros.

municipales³³⁵ y se asignó el mando de la fuerza pública municipal al presidente municipal con lo cual consideramos que se fortalece su papel de jefe del gobierno municipal³³⁶.

Asimismo dentro de su contenido encontramos algunos cambios cuyo propósito parece fortalecer como ya lo comentábamos las competencias jurídicas de los ayuntamientos para la reglamentación municipal así como las competencias tributarias para el cobro de los impuestos a las empresas de participación estatal. En efecto en la fracción II se delimitó con mayor precisión el objeto que tendrán los reglamentos municipales y las propias leyes reglamentarias que en materia municipal expidan las legislaturas³³⁷.

De este modo, el contenido de la reforma eliminó del texto del artículo 115 <<las bases normativas>>. Otra innovación en esa fracción II nos parece aquella contenida en su inciso a —véase anexo II.4— en donde se consagra a favor de los ciudadanos su garantía de audiencia frente a los actos administrativos de la administración pública municipal. En ese contexto encontramos que en el caso de San Luis Potosí en su Ley Orgánica del Municipio considera que los ciudadanos tienen como una primera instancia en caso de verse afectados recurrir ante el propio gobierno municipal y como segunda instancia el derecho de acudir ante los tribunales administrativos.

³³⁵ En efecto de acuerdo al último párrafo de la fracción III del artículo 115 (véase el anexo II.4) se otorgó a los gobiernos municipales el poder para celebrar convenios de coordinación y asociación con otros municipios de otros estados cuya finalidad sea incrementar la eficacia de la prestación de los servicios públicos a su cargo para lo cual se requiere la aprobación del propio ayuntamiento y de las legislaturas de los estados.

³³⁶ Esta medida contenida en la fracción VII impone al gobernador ahora la necesidad de justificar y motivar los casos de fuerza mayor para poder disponer de la policía preventiva municipal. En lo que, consideramos que con dicha medida también se fortalece la capacidad de gobierno del ayuntamiento dentro del territorio municipal al disponer el presidente municipal de la fuerza pública —en este caso de la policía preventiva— para imponer el orden.

³³⁷ De acuerdo al contenido de la fracción II del artículo 115 el objeto que tendrán los reglamentos será para organizar y reglamentar el funcionamiento interno de la Administración Pública Municipal y los procedimientos administrativos en su trato con los ciudadanos. Igualmente, su objetivo será regular la organización y funcionamiento de los servicios públicos a su cargo y los procedimientos para transferirlos para su administración al gobierno del estado. Asimismo, los reglamentos deberán asegurar los mecanismos para la participación de los ciudadanos. Por último, si bien las leyes municipales que expide el Congreso Estatal deben contener normas generales para el régimen municipal, sin embargo, de acuerdo a la nueva redacción de esa fracción se precisa que las mismas tendrán un doble propósito. Por un lado se señala que éstas serán las normas aplicables en los municipios que no cuenten con reglamentos — que dicho sea de paso, son muchos como veremos en el capítulo 4, epígrafes 4.1.4 ; 4.1.4.1 y 4.1.4.2 — y el segundo propósito de esas leyes es establecer aquellos actos que requieren el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento sobre todo aquellos actos cuyas decisiones impliquen afectaciones en el patrimonio municipal o actos que comprometan al gobierno municipal más allá del período constitucional, lo cual es de suma importancia.

Por otra parte, no obstante que en materia fiscal y financiera de acuerdo con Guerrero Amparan (ibídem) los avances de la reforma municipal parecen haber sido más modestos. Sin embargo, se reconoce que el contenido de la fracción IV que regula la materia financiera de los municipios parece tener un efecto positivo y otro negativo, toda vez que por un lado ésta reconoció el derecho de los ayuntamientos para participar en el establecimiento de las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos y por otra parte se reforzó el carácter fiscalizador de la legislatura estatal sobre la hacienda municipal a través de la Contaduría Mayor de Hacienda o el órgano competente del Congreso del Estado³³⁸.

Asimismo, como comentamos una innovación que estableció esta reforma como una medida para fortalecer las haciendas municipales fue haber establecido como una obligación de las empresas públicas ya fueran de gobierno federal o del estatal pagar las contribuciones municipales relacionadas con el impuesto predial y los derechos por servicios públicos. Asimismo, el contenido de la fracción IV reiteró lo establecido en la reforma municipal de 1983, la prohibición de que en las leyes federales y estatales se consideren exenciones sobre estas contribuciones a empresas o personas³³⁹.

Finalmente para cerrar este epígrafe habría que señalar un par de comentarios más sobre la reforma municipal de 1999. En primer lugar, encontramos que se coincide en señalar como una de sus peculiaridades de la misma el amplio consenso que se generó entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, tanto para su diseño como en su aprobación ya que de acuerdo con Guerrero Amparan y Guillen López (2000:9—10) y Quintana Roldán (2001: 102—103) esta reforma ya no se caracterizó por ser producto de la

³³⁸ En el capítulo siguiente comentamos dentro del epígrafe 3.1.2 esa relación que tienen los congresos estatales con los ayuntamientos cuya función le permite al congreso auditar las cuentas públicas municipales así como fincar responsabilidades administrativas. En ese sentido, en el capítulo 5 en el epígrafe 5.3.3 comentamos el uso político que en algunos casos tiene el congreso en su carácter fiscalizador.

³³⁹ A ese respecto vale la pena comentar que en el estado de San Luis Potosí por un acto discrecional del gobierno del estado y de los gobiernos municipales del PRI en el municipio de la capital se había exentado del pago del impuesto predial al Comité Directivo Estatal del PRI con relación al inmueble donde se encuentran sus oficinas. Sin embargo en los últimos años con los gobiernos de oposición este asunto se ventiló públicamente y se obligó con ello a pagar las contribuciones correspondientes. Asimismo, en ese municipio existen muchos problemas entre la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado y el organismo encargado de la prestación del servicio del agua potable para hacer efectivo el pago de las cuotas. Todo esto nos comentó uno de nuestros entrevistados.

decisión de una sola fuerza mayoritaria y de la decisión presidencial como lo habían sido las otras

En segundo lugar, no obstante ese amplio consenso parece coincidir en señalar que dicha reforma parece haber dejado algunas asignaturas pendientes, las cuales de acuerdo con Guerrero Amparan y Guillén López (2000:10) tienen su explicación debido a que ésta reforma quedó sujeta al marco de referencia del escenario jurídico fijado desde la reforma municipal de 1983 y por tanto la reforma de 1999 se puede considerar como una ampliación de ésta toda vez que su contenido siguió la lógica, principios y huecos de la reforma de 1983. Veamos a continuación esos cambios.

2.2.4.1. La agenda municipal y las perspectivas del municipio en el siglo XXI.

En este pequeño epígrafe nuestro propósito es describir los temas³⁴⁰ que la reforma municipal de 1999 dejó pendientes y los cuales pasaron a formar parte de la agenda municipal y las perspectivas que tiene el desarrollo municipal en la primera década del siglo XXI.

Para comentar los puntos pendientes que esta reforma dejó nos apoyaremos en el trabajo de Juan Pablo Guerrero Amparan³⁴¹. De esta manera Guerrero Amparan opina que un par de puntos que se perdieron en las negociaciones de la reforma municipal de 1999 y que pudieron representar avances³⁴² importantes para el régimen municipal mexicano, fueron en primer lugar la negativa de que los estados pudieran reconocer en sus sistemas electorales los usos y costumbres en sus municipios cuya población fuese

³⁴⁰ Vale la pena mencionar que las propuestas de reforma que se plantearon en 1999 eran tan diversas que como ya comentábamos la agenda que el CIDE logró integrar está compuesta por más de 4 mil propuestas. Por tanto, para una visión más amplia sobre la misma recomendamos consultar dicha agenda tanto en su versión CD o en la página electrónica de referencia: www.municipio.org.mx

³⁴¹ Véase al respecto Guerrero Amparan, Juan Pablo, <<Comentarios finales sobre la reforma aprobada por el Congreso Federal en junio de 1999>> en, Guerrero Amparan y Guillén López (2000:223-233).

³⁴² Además de ese par de puntos de acuerdo con Guerrero Amparan (2000:233) la reforma de 1999 dejó otros temas excluidos. Por ejemplo el no haber creado un sistema nacional de información fiscal que permitiera a los gobiernos municipales conocer de manera oportuna, accesible y transparente el verdadero monto de las participaciones federales al cual tienen derecho a recibir. Otro ejemplo de ello, es no haber integrado a los gobiernos municipales a los foros de discusión del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como tampoco haber obligado al gobierno federal y al estatal a transferir los recursos financieros de manera oportuna y transparente, con lo cual, es posible que prevalezcan —todavía— mecanismos discrecionales en demérito del municipio.

mayoritariamente indígena, con lo cual se hubiese empezado a reconocer la diversidad municipal.

El segundo punto, tiene que ver con la negativa de otorgarle poder tributario al municipio con relación a los impuestos inmobiliarios, lo que hubiese permitido desde la perspectiva de Amparan (ibídem) repercusiones en los niveles de recaudación de los municipios.

Igualmente encontramos que parece haber coincidencia entre algunos autores en señalar que la reforma municipal de 1999 dejó algunos temas pendientes para la reforma político electoral de los gobiernos municipales entre los que se pueden mencionar los siguientes:

- i. La eliminación del principio de no reelección inmediata y la ampliación del periodo de gobierno para los miembros de los Ayuntamientos³⁴³.
- ii. La ampliación del principio de representación proporcional en la elección de todos los integrantes de los ayuntamientos³⁴⁴.
- iii. La elección separada de los integrantes de los ayuntamientos³⁴⁵.

Ciertamente coincidimos con Guerrero Amparán y Guillén López (2000:10—15) cuando reconocen que ese déficit de la reforma municipal de 1999 tiene su explicación en aquellos factores de orden político y en la forma en que operan las fuerzas políticas partidistas dentro del Congreso de la Unión. Las cuales suelen tener sus propios intereses y perspectivas sobre la institución municipal³⁴⁶.

³⁴³ En ese sentido tanto Blanca Heredia (2000:328) y Guerrero Amparán (2000:229) coinciden en señalar que este es un tema que quedó relegado a pesar de que los partidos de oposición insistieron en su inclusión toda vez que la continuidad garantizaría la profesionalización en las administraciones públicas de los municipios y al mismo tiempo contribuirá a disminuir los altos costos de aprendizaje que implica hoy en día contar con esa limitación.

³⁴⁴ Al respecto coinciden en señalar Blanca Heredia (ibídem) y Guerrero Amparan (2000:227- 228) que el sistema de representación proporcional actual es un factor que genera actualmente una mala representación de la sociedad en los ayuntamientos y al mismo tiempo un centralismo o presidencialismo en el gobierno municipal al no existir un sistema de pesos y contrapesos entre el ayuntamiento y el presidente municipal.

³⁴⁵ En ese contexto Moreno Platas (2001) y Pineda Nicolás (2000:144) coinciden en señalar que aunque esta propuesta tampoco se retomó en la reforma municipal de 1999 sin embargo la misma en todo caso debe ser una competencia de las legislaturas estatales toda vez que la CPEUM en su artículo 115 no lo impide.

³⁴⁶ El capítulo 3 se puede ver el epígrafe 3.4.1.1.1 donde analizamos el papel que guarda el municipio en la plataforma política de los partidos políticos.

De esta manera opinan dichos autores se entiende que dentro del proceso que siguió la reforma se hayan incluido algunos temas y otros se hayan dejado fuera, aunque en su análisis que hacen coinciden en afirmar que al interior del Congreso de la Unión para la reforma municipal de 1999 dominaron fuerzas conservadoras (Guerrero Amparan y Guillen López, *ibídem*). Por tanto, coincidimos con ellos cuando señalan que la reforma municipal no es algo estático sino más bien un proceso muy dinámico y que ese componente dinámico corresponde ahora impulsarlo a las entidades federativas con reformas municipales que no sean contenidas sino más bien innovadoras³⁴⁷.

Por todo esto, podemos concluir que las perspectivas de la reforma municipal tanto en el ámbito federal como en los estados es un asunto netamente de la competencia de los partidos políticos nacionales representados en el Congreso de la Unión y en las legislaturas locales, cuyas lógicas de actuación frente al asunto municipal dependen en todo caso del interés que a su vez tenga cada uno de los partidos con respecto al municipio³⁴⁸.

Aunque vale la pena mencionar que en las entidades federativas la reforma municipal puede avanzar también en aquellos temas que la CPEUM no regula como competencia federal, tales como la ampliación del período de gobierno municipal y la elección separada de los integrantes de los ayuntamientos así como incrementar los porcentajes actuales de las participaciones federales por arriba del 20% que actualmente distribuyen.

2.3. El contexto económico de la reforma municipal en México 1983-2000.

El propósito de este tercer apartado es describir y explicar el contexto económico en el que se implementa la reforma municipal de 1983 y el entorno

³⁴⁷ Para Guerrero Amparan y Guillen López (*ibídem*) lo que determina a cada tipo de reforma —contenida o innovadora— son dos factores a saber. Por un lado, la estructura de poder que prevalezca en el estado que puede seguir un modelo tradicional o plural y competitivo. Por otro lado, el horizonte de modernización que desde el punto de vista ideológico y conceptual asuma cada uno de los actores políticos con relación a la reforma municipal. Por tanto, de la combinación de estos dos factores puede resultar un sin fin de combinaciones posibles aunque reconocen que la reforma municipal en cada entidad federativa debe considerarse como algo complejo.

³⁴⁸ A ese respecto García del Castillo (1999:242) comenta que fue a partir del arribo de los partidos de oposición al poder municipal y estatal que estos hoy participan de manera más intensa en la discusión de la agenda municipal en las legislaturas estatales.

económico que abarca nuestro período estudio para tratar de encontrar en esa variable de contexto algunas explicaciones sobre los efectos de la crisis económica en la capacidad de gestión de los gobiernos municipales.

La justificación de incluir el análisis del contexto económico en nuestra tesis la hacemos a partir del planteamiento de Ugarte Cortes (1985:3) quien señala que la reforma municipal de 1983 se produce en un contexto crítico que de alguna manera marcaría los alcances de la misma y por lo tanto es preciso tenerlo en cuenta a la hora de evaluar y estudiar su contenido. Argumento con el que coincidimos si partimos de la idea que la reforma municipal operaría en medio de esa crisis económica cuyos alcances como veremos fueron de largo plazo.

En efecto de acuerdo con Ugarte Cortes (1985:199-200) la reforma municipal había sido planteada durante la campaña presidencial de Miguel de la Madrid en 1982 en el escenario económico más promisorio del país y en un situación casi edénica derivada de los cuantiosos recursos económicos que el país recibía de los ingresos derivados de la venta de las exportaciones de petróleo. Por lo tanto, se pensó de acuerdo con Ugarte Cortes (ibídem) impulsar la reforma municipal como una medida a través de la cual se podían redistribuir a estados y municipios los ingresos fiscales que la venta del petróleo generaba.

Era tal el optimismo económico en los años previos a la reforma que incluso el Presidente López Portillo (1976-1982) hizo un llamado a los mexicanos a prepararse para administrar la abundancia³⁴⁹. Sin embargo, la crisis económica de 1982 de acuerdo a Montiel (2001:197) tuvo un efecto contrario al presupuestado ya que ésta representó un serio obstáculo para la operación de los programas gubernamentales debido a las medidas recurrentes por disminuir el gasto público.

³⁴⁹ En ese sentido, Montiel (2006:217) señala que <<El descubrimiento y explotación de los nuevos yacimientos de petróleo, condujo a los mexicanos al desarrollo insospechado y a la modernización deseada: Si Santa Anna se había sentido el <<Napoleón del Oeste>> su sucedáneo (José López Portillo) comenzó a verse no como un alter ego, sino como el mismísimo Quetzalcóatl que gracias al petróleo conduciría a México hacia la <<administración de la abundancia>> >>

De ahí, el desencanto por la política económica de carácter populista³⁵⁰ aplicada entre 1976 y 1986 que implicó pasar de la euforia por administrar la abundancia a una realidad más cruda donde los municipios habrían de aprender a administrar no la riqueza sino más bien la escasez de recursos financieros y al mismo tiempo convertirse en el instrumento para ofrecer aquellos servicios públicos locales que el gobierno federal ya no podía ofrecer.

En ese orden de ideas compartimos la visión de Andrew, Nickson (1993) sobre el resurgimiento de los gobiernos municipales a partir de la idea misma de la crisis económica la cual según Nickson (ibídem) propició un triple efecto. Por un lado la disminución del sector público federal debido a la gravedad de la crisis. Por otro lado, la incapacidad del gobierno federal para cumplir las demandas sociales locales. Por ello, la necesidad de implementar —como un tercer efecto— una estrategia para fortalecer a los municipios con las participaciones federales y que a partir de ello tuviesen los gobiernos municipales capacidades económicas para prestar servicios públicos en el espacio local.

Aunque como veremos a lo largo de las siguientes páginas dicho contexto económico fue totalmente adverso tanto para el proceso de implementación de la reforma municipal como para los gobiernos municipales, ya que durante todo ese tiempo el país vivió un largo período de crisis económica caracterizado por procesos inflacionarios muy altos, devaluación de la moneda, altas tasas de interés, recortes del gobierno federal a los subsidios de los bienes y servicios públicos tales como la gasolina y la electricidad así como recortes presupuestales que afectarían indirectamente los presupuestos y finanzas municipales.

En este sentido consideramos pertinente para efectos de nuestro análisis dividir el período de nuestro estudio tomando como referencia cada uno de los sexenios del gobierno federal. De este modo, como ya se ha mencionado la implementación de la reforma coincide con el sexenio de 1982 a 1988 cuyo

³⁵⁰ Para una explicación más profunda sobre las políticas populistas, sus modos de financiamiento y sus efectos véase Cárdenas (1995: 86—92). Al respecto solo comentaremos que este tipo de políticas surgen por presiones políticas y sociales que demandan atención inmediata a necesidades que no han merecido solución por años. Cuando estas políticas se financian por impuestos sus efectos son redistributivos, sin embargo, cuando sus modos de financiamiento es a través de la deuda pública y la emisión de dinero sus efectos son inmediatos y su carga se deja a nuevas generaciones.

gobierno estuvo a cargo de Miguel de Madrid. Los dos sexenios posteriores (1988-1994 y 1994-2000) coinciden con los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León.

Vale la pena señalar que para conocer el contexto económico durante este período en la literatura existe una vasta bibliografía que facilita su análisis y que en nuestro caso nos resultó muy útil³⁵¹. En ella, encontramos que tanto Cárdenas (1995) como Elizondo y Heredia (2000) coinciden en señalar que la crisis económica de 1982 a la cual se la denominó como la <<crisis de la deuda>> parece tener sus antecedentes en la década de los años setenta.

Entre sus principales causas se menciona la decisión gubernamental de continuar con una política económica basada en un modelo de crecimiento económico hacia adentro³⁵² que si bien había demostrado tener éxito entre 1950 y 1960 a tal grado que en el exterior se hablara del “milagro mexicano”³⁵³. Sin embargo en la década de los años setenta esta política económica comenzó a mostrar signos de agotamiento en su fase del desarrollo estabilizador.

Por lo cual, los dos gobiernos en turno entre 1970 y 1982 adoptaron una política económica de corte populista para tratar de resarcir algunos beneficios a la sociedad que había sido afectada durante las dos décadas pasadas. Sin embargo se coincide en señalar que la falta de ahorro interno y de una política fiscal propiciaron que el financiamiento de esa política económica tuviera que hacerse a

³⁵¹ Sería imposible citar todos los trabajos en este supra sin embargo citaremos algunos obras que han orientado nuestra perspectiva sobre este tema y son la guía de las siguientes líneas. De este modo, el lector puede consultar los trabajos de Cárdenas Enrique, *La política económica en México: 1950—1994*, FCE, México, 1995, pp. 86—192. Sobre todo los siguientes capítulos; III. El populismo económico mexicano; IV. De la crisis de la deuda al colapso financiero y el capítulo V sobre la estabilización, cambio estructural y colapso.; En ese mismo sentido, un excelente artículo que nos permitió ampliar la perspectiva del contexto económico y político en México durante ese período. Al respecto puede verse, Elizondo Carlos y Blanca Heredia, <<La instrumentación política de la reforma económica: México, 1985—1999>> en *Revista Zona Abierta*, No.90—91, Madrid, 2000, pp.51—90. Igualmente útil nos resultó la obra de Loyola Alarcón, Antonio, *Desequilibrio Externo y Crisis Económica*, Editorial Pac, 1995, pp.41 a 129. Lo mismo que la revisión del capítulo III sobre la respuesta del gobierno a la crisis en el trabajo de Rodríguez Victoria (1999: 89—132).

Otros trabajos que nos fueron de utilidad para el contexto económico, Aspe Armella, Pedro, *El Camino Mexicano de la Transformación Económica*, FCE, México, 1993.; Mota, Sergio, *México, estabilización y cambio estructural 1982—1988*, Editorial Castillo, México, 1988.; Córdova Montoya, <<Diez lecciones de reforma económica en México>>, en *Revista Nexos*, No. 58, Febrero, México, 1991; FCE, *Reestructuración de las Finanzas Públicas*, Cuadernos de Renovación Nacional, México, 1988.

³⁵² A este modelo económico también lo denominan como de sustitución de importaciones cuya estrategia principal consistía que el gobierno aplicara políticas proteccionistas para limitar las importaciones y a su vez proteger el mercado interno (Loyola Alarcón, 1995; Cárdenas Enrique, 1995).

³⁵³ Para una explicación abreviada de los logros económicos, políticos y sociales del milagro mexicano puede verse Montiel (2006:129-131). Otra opción es consultar, Fernando Carmona et al., *El milagro mexicano*, México, Nuestro Tiempo, 1973.

través de la contratación de deuda externa y emisión de dinero bajo el supuesto que el incremento en el gasto público sería el detonante para el crecimiento de la economía (Cárdenas 1995). Lo cual no fue así y de ese modo el endeudamiento se convertiría en la causa principal de la crisis económica de 1982

Aquí coincidimos con Merino (1992:45 a 49) cuando opina que durante ese período fueron años de un indiscriminado crecimiento del aparato público y de la deuda pública. En efecto parece una idea compartida por varios autores (Cárdenas, 1995:89; Bazdrez y Levy, 1991:232—233; Montiel, 2006:219) señalar que la deuda externa de México se multiplicó entre 1970 y 1982. De esta manera de acuerdo con Aspe (1993) el monto de la deuda paso de 8.630 (en 1970) a 92.410 millones de dólares en 1982³⁵⁴.

Ciertamente de acuerdo con Cárdenas (1995) y Merino (1992) además del problema que representaba el monto de la deuda este se agudizó por lo vencimientos de los pagos³⁵⁵ que en 1982 había que realizar tanto de intereses como del capital, toda vez que una buena parte del monto de esa deuda había sido contratada a corto plazo pensando que la misma se pagaría utilizando los cuantiosos recursos que estaba generando las exportaciones de petróleo. Sin embargo eso no fue así debido a la combinación de algunos factores externos que aunado a lo anterior y a la falta de recursos para cubrir los pagos propiciaron la crisis económica de 1982³⁵⁶.

En efecto se ha sostenido la idea que con estos antecedentes la situación económica en 1982 era sumamente crítica y no tenía parangón con la estabilidad de las décadas anteriores (Olmedo, 1985; Rodríguez Victoria, 1999; Merino,

³⁵⁴ En Aspe, Pedro (1993:115) se puede consultar el resumen del saldo de la deuda de 1976 a 1982.

³⁵⁵ El problema en palabras de Merino (1992) era de caja ya que no se tenía el dinero para ello toda vez que durante 1982 el país había pagado a sus acreedores 14.000 millones de dólares tan solo de intereses que representaban casi el 50 por cien del total de todas sus exportaciones. Además, en 1983 los compromisos financieros implicaban un desembolso de 20.000 millones de dólares más. Por tanto, como bien señala Cárdenas (1995:117) las perspectivas no eran nada alentadoras para el país.

³⁵⁶ De acuerdo con el análisis del estudio de Cárdenas (1995) en 1977 se habían descubierto nuevos yacimientos de petróleo en la costa del estado de Campeche lo cual combinado con la crisis de ese bien en los mercados internacionales propició un incremento del precio del petróleo. Esto mismo, para el gobierno tuvo dos efectos en su gestión financiera ya que por un lado se incrementaron sus ingresos por la exportación del petróleo y por otro lado tuvo acceso al crédito externo a tasas de interés atractivas (7%) para financiar la explotación de los nuevos yacimientos. Sin embargo ese entorno favorable cambio en 1981 y la combinación de dos factores externos como fue la disminución del precio del petróleo y el aumento de las tasas de interés variables del 7% al 16,1% dejarían mal parada la economía mexicana y se convertirían de acuerdo con Elizondo y Heredia (2000:53) en los factores que propiciaron la crisis en 1982.

1992). En ese contexto de crisis económica se inició y se desarrolló el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, el cual durante su primer informe tuvo que reconocer la gravedad de la situación económica en que se encontraba el país en los siguientes términos:

<< El nuevo gobierno encontró una economía caracterizada por el desplome y el retroceso de la producción, con hiperinflación, desempleo creciente, aumento explosivo del déficit público y el circulante, caída del ahorro canalizado a través del sistema financiero, devaluación aguda del peso y pérdida de la soberanía monetaria, agotamiento de las reservas internacionales, una deuda externa de magnitud sin precedentes y la virtual suspensión de pagos a nuestros acreedores internacionales, con la consecuente interrupción de nuestras relaciones económicas con el exterior>>³⁵⁷.

Recientemente el mismo Miguel de la Madrid hacía un análisis retrospectivo del entorno económico en que inició su gobierno señalando << Recibí un gobierno muy desarticulado. Su poder se gastó de una manera tremenda en los meses anteriores a mi toma de posesión. Ahora hay que reconstruirlo, volverle a dar la ascendencia y capacidad de acción. La situación es realmente crítica. Debo tomar medidas tan drásticas que me preocupa la tensión social que puedan generar. No tengo alternativa, porque si seguimos retrocediendo, podemos caer en un caos que dé pie a un gobierno dictatorial.>> (De la Madrid y Lajous, 2004:21)

En efecto al revisar el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 encontramos datos sobre algunos indicadores económicos³⁵⁸ que muestran el adverso contexto económico que enfrentó ese gobierno y por ende el proceso de implementación de la reforma municipal. De este modo, en la literatura se coincide

³⁵⁷ Al respecto véase el Primer Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado ante el Congreso de la Unión en, León de la Barra Francisco et al. (1988), Los Presidentes de México: discurso políticos 1910-1988, Presidencia de la Republica y Colegio de México, Tomo V, México, p. 261.

³⁵⁸ De acuerdo a los datos del Plan Nacional de Desarrollo (PND, 1983:53) se mencionaba que la tasa de desempleo era del 8% y que la producción se encontraba paralizada en todos los sectores —agrícola, industrial y de la construcción— lo que implicaba la necesidad de importar alimentos. Asimismo, las empresas privadas se encontraban al punto de la quiebra. El ahorro interno había caído un 3% por lo cual la disponibilidad de recursos para financiar la inversión se había disminuido en un 20 por cien. Igualmente el sector público se encontraba en quiebra toda vez que sus ingresos no alcanzaba a cubrir sus gastos corrientes y su déficit era mayor al 15%. En tanto que el costo de la deuda era excesivo toda vez que de cada peso que recaudaba el gobierno federal se destinaban 40 centavos al pago de la deuda. La inflación era del 100% y el costo de los créditos externos del 16,5 por cien en 1981.

en señalar que el sexenio de 1982 a 1988 se caracterizaría fundamentalmente desde el punto de vista económico por la crisis y el esfuerzo del gobierno por combatirla a partir de distintos planes de ajuste económico³⁵⁹ que se diseñaron desde la ortodoxia económica del Fondo Monetario Internacional³⁶⁰ (FMI).

Básicamente de acuerdo con Merino (1992) el gobierno implementó cuatro estrategias para enfrentar la crisis. La primer estrategia tenía por objeto el control de la inflación³⁶¹ lo cual implicó entre otras medidas: la contención y reducción del 50% en términos reales de los salarios; la eliminación de los subsidios a los servicios públicos federales de energía eléctrica, teléfono y combustibles³⁶²; y la flotación de la moneda con respecto al dólar.

La apertura del mercado interno fue la segunda estrategia que se implementó logrando con ello que México cambiara su política económica proteccionista por un modelo de economía abierta al comercio y en 1985 pasó a formar parte del Acuerdo General sobre el Libre Comercio y Aranceles³⁶³ (conocido por sus siglas en inglés como GATT) y en 1993 firmó el Acuerdo de Libre Comercio (NAFTA) con Estados Unidos de América y Canadá.

³⁵⁹ Se coincide en señalar que los principales programas de ajuste económico que se implementaron en ese sexenio fueron el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) y el Pacto de Solidaridad Económica (PSE). En ese orden de ideas encontramos que el PIRE tuvo por objeto disminuir los desequilibrios en las finanzas públicas y en la balanza de pagos aunque su prioridad era combatir la inflación. Debido a sus alcances —disminución del déficit financiero del 16,9% al 8,6% en 1983 y reducción de la balanza de cuenta corriente— su aplicación se prolongó entre 1982 y 1985. Mientras que el PAC se puso en marcha en 1986 una vez que el PIRE dio muestras de agotamiento y sobre todo por el estancamiento que generó en la economía —disminución y contracción de la inversión pública así como caída del consumo—. Por tanto el objetivo del PAC sería incentivar la economía a través de la liberalización del crédito interno para lo cual se bajaron las tasas de interés las cuales sobra decirlo eran superiores al índice inflacionario. Por su parte, el PSE apareció una vez que sucede el crack bursátil de octubre de 1987 aunque dicho pacto continuaría en el siguiente gobierno 1988—1994 bajo la denominación de Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE). Al respecto puede verse (Elizondo y Heredia (2000:53—58); FCE (1993:13—23); Cárdenas (1995); Loyola Alarcón (1995:51-75) y De la Madrid y Lajous (2004:597-598 y 771-777).

³⁶⁰ Al respecto, González Casanova (1985:13) sostiene que al aceptar el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado las políticas del FMI la ideología neoliberal y neoconservadora se volvió dominante toda vez que los ideólogos cedieron a la tentación de las teorías del estado mínimo neoliberal.

Para una explicación breve y sencilla sobre los planes ortodoxos y heterodoxos de ajuste y estabilización económica, el lector puede consultar Loyola Alarcón (1995:29—30)

³⁶¹ Solo para dar una idea de la magnitud de la inflación y sus efectos en la economía de acuerdo a los informes anuales de Banco de México y de Cárdenas (1995:119) señalan que este indicador económico en 1982 era de más del 100% y para 1987 se ubicaba en 131,8 por cien. El promedio de la inflación durante 1983 y 1987 fue del 86,8 por cien. Aunque vale la pena decir que con el crack de la bolsa ésta se disparó a 159,1 por cien con la amenaza para la economía de caer en procesos de hiperinflación (De la Madrid y Lajous, 2004:760-770).

³⁶² En ese sentido, de acuerdo a datos de Cárdenas (1995:126) en 1983 la gasolina aumentó un 200 por cien, mientras que el diésel un 375%. Igualmente a ese respecto Rodríguez Victoria (1999:94) apunta que en 1987 el incremento de la gasolina fue de 85 por cien, mientras que la electricidad aumento un 84 por cien.

³⁶³ Solo para comentar que el GATT en 1994 fue actualizado y con ello se creó la organización mundial de comercio (OMC)

Mientras que la privatización de las empresas públicas las cuales sumaban 1.155 en el año de 1982 fue la tercera estrategia que implementó el gobierno para allegarse recursos y al mismo tiempo disminuir gasto público. En tanto que la cuarta estrategia tenía como objetivo reducir el déficit en la balanza de pagos y el déficit del sector público lo que propició hacer recortes al gasto público y aumentar los impuestos como el caso del IVA del 10 al 15 por cien.

En ese contexto, Raúl Olmedo (1985) señala que el recorte al gasto público afectaría de manera significativa el monto de las participaciones federales a los estados y municipios. Mientras que Merino (1992:48 y 49) sostiene que esta política económica supuso un cambio radical en la coordinación, vigilancia y control del gasto público de los gobiernos estatales y municipales por parte del gobierno federal que a toda costa buscaba la disciplina fiscal.

Resumiendo se puede afirmar que el gobierno de Miguel de la Madrid tuvo que operar en medio de un ciclo económico marcado por la crisis³⁶⁴ que ocupó y desvió toda su atención en ese problema. El cual se agravaría todavía más a partir de tres sucesos negativos que marcarían el final de ese sexenio tal como fue el sismo en la ciudad de México el 19 de septiembre del 85³⁶⁵, el debilitamiento del mercado del petrolero³⁶⁶ en 1986 y por último el crack bursátil del 19 de octubre de 1987 que devaluaría la moneda en más del 100% y elevaría las tasas de interés a más del 150% y detonaría la inflación al 159 por cien (Montiel, 2006:250 y 324; De la Madrid y Lajous, 2004:760-763).

Ante ese panorama de acuerdo con de la Madrid y Lajous (2004:764-766 y 771-777) el gobierno federal debió aplicar como una última medida de

³⁶⁴ A ese respecto Cárdenas (1995) reconoce dos períodos de crisis entre 1983 y 1988. El primero de ellos entre 1983 y 1985 en el cual el gobierno renegoció los plazos y términos de la deuda externa y aplicó el PIRE. El segundo período abarcaría los años de 1986 a 1987 y se caracterizaría por la debilidad y sobreoferta del mercado petrolero.

³⁶⁵ Respecto al efecto del sismo Miguel de la Madrid afirmaba <<Para afrontar la situación provocada por los sismos, tuve que tomar decisiones extraordinarias en el terreno económico. Imposible dejar sobrevivientes atrapados, edificios a punto de caerse o la ciudad sin agua. Tuve que ordenar que se imprimiera dinero, dejando para después la necesidad de encontrar una fórmula de sacarlo de circulación. Aun la inflación resultó secundaria en ese momento>> - el subrayado es nuestro- (De la Madrid y Lajous, 2004:469). Una explicación amplia sobre este fenómeno, el impacto social y económico así como la reacción del gobierno puede verse en esa misma obra de De la Madrid y Lajous (2004:464-488).

³⁶⁶ En ese sentido, puede verse los datos que proporciona Cárdenas (1995:141-142) en relación al comportamiento del precio del petróleo mexicano en los mercados internacionales los cuales muestran el debilitamiento del precio del petróleo. De este modo encontramos que en 1982 el precio del barril de petróleo mexicano se cotizaba en el mercado en 28,7 dólares en contraste para 1986 y 1988 ese mismo barril costaba menos de la mitad —11,9,16 y 12,2 dólares respectivamente para esos años—. Esta situación de acuerdo con Cárdenas (ibidem) propició pérdidas para México por más de 8.500 millones de dólares.

estabilización económica el Pacto de Solidaridad Económica con el propósito de bajar la inflación, el cual logró disminuir la misma en más de 100 puntos porcentuales ya que para finales de 1988 la inflación se ubicaba en 51,7 por cien³⁶⁷.

En ese sentido, de acuerdo con Montiel (2006:384) el gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988—1994 se avocaría a profundizar las medidas de estabilización económica que el anterior gobierno había llevado a cabo. Lo cual, en palabras de Merino (1992) propició una transición económica ya que el modelo económico de sustitución de importaciones seguido por décadas se había quebrantado para dar paso a un modelo de economía abierta en la que el Estado pasó de ser empresario a simple regulador.

En ese orden de ideas podemos afirmar que durante ese sexenio se intentó, además de estabilizar la economía y reducir el peso de la deuda externa, eliminar también el elemento inercial de la inflación en el corto plazo. De ahí, que desde su toma de posesión el día 1º de diciembre de 1988 el Presidente Salinas³⁶⁸ haya tomado la decisión de instruir a su secretario de hacienda para iniciar la renegociación de la deuda e implementar algunas medidas de política económica sobre la deuda externa que permitieran al gobierno ahorros en su pago y disponer esos ahorros al crecimiento económico del país³⁶⁹.

Lo cual de acuerdo con Salinas (2000:405-430) se pudo lograr gracias a la renegociación en tanto que la estabilización económica y el control de la inflación se lograría a partir de la continuación del pacto económico. Por tanto, el crecimiento económico durante ese sexenio parece tener su explicación tanto en los resultados del PECE así como por la venta de empresas paraestatales y de los

³⁶⁷ Por esos resultados es que tanto Merino (1992:167) como Elizondo y Heredia (2000:158) parecen coincidir en señalar que esos pactos se continuarían utilizando como un instrumento de control económico en el siguiente gobierno 1988—1994 sólo que éstos cambiarían de nombre ya que en lugar del PSE se denominó PECE que en el fondo era lo mismo ya que tenía los mismos propósitos de controlar la inflación y el control de precios.

³⁶⁸ Además de instruir al secretario de hacienda a renegociar la deuda encontramos que el presidente Salinas planteó cuatro criterios generales de política económica: 1. Reducir la transferencia neta de recursos al exterior; 2) reducir el saldo histórico de la deuda acumulada; 3. Asegurar un acuerdo de largo plazo, y, 4. Disminuir el valor real de la deuda y su proporción respecto al producto interno. Véase, Mensaje de toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari como Presidente de la República, el 1º de diciembre de 1988, p. 13-14 (tomado de Montiel, 2006:385)

³⁶⁹ En cuanto a la renegociación de la deuda Montiel (2006:384) opina que <ésta se había convertido en una carga insostenible. El endeudamiento representaba transferencias anuales del 5 por ciento del producto interno bruto entre 1983 y 1988>>.

bancos que permitieron al gobierno federal obtener recursos económicos extraordinarios para la inversión y pago de deuda³⁷⁰.

Asimismo, de acuerdo con Salinas (2000) la apertura económica y la consecuente reforma a la Ley de Inversión Extranjera fue un factor que motivó la llegada de mayores volúmenes de inversión extranjera. Paralelamente a esa estrategia de apertura y ante la dependencia del país de las exportaciones petroleras durante ese gobierno se buscó diversificar las exportaciones no petroleras. Para ello el control del tipo de cambio —se mantuvo por momentos sobrevaluado— se convirtió en una herramienta útil así como la disminución de la tasa de interés a menos del 20 por cien gracias al control de inflación, la cual dicho sea de paso para 1993 era del 8 por ciento

En ese contexto coinciden en señalar Elizondo y Heredia (2000) que además para lograr el éxito del cambio económico el gobierno federal debió implementar otras medidas de índole política y de orden jurídico.³⁷¹ Un ejemplo de lo primero lo representan los diversos cambios que durante ese sexenio se efectuaron en materia político electoral tales como la ciudadanización paulatina de los procesos electorales federales así como el reconocimiento de los triunfos de la oposición en los gobiernos estatales y en municipios importantes³⁷².

Todo lo anterior parece haber permitido recuperar el crecimiento económico durante ese sexenio sin embargo esa euforia por los buenos

³⁷⁰ Para conocer el proceso de venta de las empresas paraestatales o desincorporación de empresas públicas puede verse dos trabajos interesantes. Para el caso de la venta de los bancos, Ortiz Martínez, Guillermo, *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*, FCE, México, 1994. En tanto que el otro estudio describe los criterios y el proceso de la venta de las empresas paraestatales, Jaques Rogozinski, *La privatización de las empresas paraestatales*, FCE, México, 1993.

³⁷¹ De acuerdo con Elizondo y Heredia (ibídem) en lo jurídico la modificación a la Ley de Inversión Extranjera fue un hecho importante así como la firma del NAFTA en 1993. Asimismo señala la importancia que tuvo el programa de simplificación administrativa y fiscal para disminuir los trámites administrativos para la creación de empresas. En ese sentido para una mayor explicación sobre el proceso de desregulación y simplificación administrativa puede verse, Martínez Gabriel, Guillermo Farber, *Desregulación Económica 1989—1993*, FCE, México, 1994.

³⁷² Corona (2002: 73-87) opina que el sexenio salinista fue decisivo para el PAN ya que durante este período el PAN se convirtió en el socio del gobierno a partir de cambiar su actitud y estrategia en su relación con el gobierno. De esta manera cambió su táctica electoral de resistencia civil por el dialogo con el gobierno. Por ello mucho se habló y no era un secreto, que durante ese sexenio el gobierno cedía posiciones políticas al PAN a cambio de sus apoyo en las políticas del gobierno, a este proceso se le denominó "concertaciones" en las cuales operaba el interés, el pragmatismo y la negociación política.

En ese orden de ideas Corona (2002:79) afirma <<El PAN concentró su estrategia en alcanzar posiciones de poder cada vez más importantes, en lugar de seguir siendo minoría. En este sentido debe entenderse su idea de crear un gabinete alternativo o paralelo, pero con un fuerte carácter crítico. Sobre todo después del triunfo de Baja California, asumió una actitud distinta, en la medida en que se sintió copartípe del gobierno en funciones. Se mostró dispuesto a ejercer su cuota de poder y trazo un camino como fuerza capaz de influir en las decisiones sobre la transformación política del país>>

resultados obtenidos contrastaría con el desenlace del mismo en 1994, ya que en México por una insana e inexplicable costumbre a finales de cada gobierno sobrevenían los problemas económicos en una diarquía que se genera entre la política y la economía donde los efectos de la incertidumbre por el cambio de gobierno siempre tienden a afectar a la economía siendo la devaluación su principal característica³⁷³.

De esta manera, más allá de esa relación rara entre la política y la economía la realidad terminó por imponerse como regla y así al final del gobierno de Carlos Salinas e inicio del sexenio de Ernesto Zedillo nuevamente México entró, en diciembre de 1994, en una crisis económica debido a la suma de varios factores tanto de orden político³⁷⁴ como económico³⁷⁵ que trajeron como consecuencia la fuga de capitales y la disminución de las reservas internacionales del Banco de México y la devaluación de la moneda³⁷⁶.

De esta manera, sobrevino la crisis que se conoció como el error de diciembre de 1994 y con ello el gobierno se enfrentaba nuevamente a un problema de caja al no existir los recursos para pagar deuda y los tesobonos. De este modo, los esfuerzos que durante seis años se hicieron para controlar la crisis y establecer bases para el crecimiento económico se esfumaron con un pequeño error gubernamental. En ese sentido, coincidimos con Rodríguez Victoria (1999:98) cuando al hacer referencia a esta situación señala que <<México se vio arrojado a su más severa crisis de todos los tiempos (...) con consecuencias más

³⁷³ Solo para aclarar que esta dinámica que prevaleció por varios sexenios se rompería en el año 2000 debido a que el gobierno federal implementó un programa de blindaje financiero de la economía ante la cercanía el proceso electoral de ese año. Al respecto puede verse el sexto informe de gobierno de Ernesto Zedillo.

³⁷⁴ Entre los factores políticos se ha llegado a mencionar el levantamiento del ejército zapatista de liberación nacional (EZLN) el 1º de enero de 1994 así como los magnicidios del candidato del PRI a la Presidencia de la República Luis Donaldo Colosio Murrieta el 23 de Marzo en Tijuana y del secretario general de ese mismo partido José Francisco Ruiz Massieu en el mes de octubre en la Ciudad de México. véase Salinas (2000:842, 877-934, 1102, 1109)

³⁷⁵ En ese sentido, parece haber coincidencia en señalarse que la decisión del gobierno de mantener sobrevaluado el peso frente al dólar y los desequilibrios en la balanza comercial fueron factores de orden económico que hicieron explotar la crisis en 1994 (Cárdenas, 1995; Elizondo y Heredia, 2000).

³⁷⁶ Aquí se coincide en señalar de acuerdo con Cárdenas (1995), Elizondo y Heredia (2000) y Salinas (2000) así como los informes del Banco de México (1994) que en 1994 las reservas se ubicaban en el mes de marzo en 29.000 millones de dólares y para diciembre debido a la fuga de capitales su nivel era de apenas 10.457. Cantidad que, no alcanzaba para pagar los tesobonos —instrumentos de deuda que utiliza el gobierno— de corto plazo y en dólares que se habían emitido en ese año por 26.400 millones de dólares. Por ello, de acuerdo con Cárdenas (1995:187- 188) la devaluación del peso fue de más del 100% y con ello se inició el caos económico y financiero que no solo afectó al país sino que sus efectos en el exterior fueron conocidos en los mercados financieros como <el efecto tequila>.

severas para el futuro económico de México a corto, mediano y largo plazo y al mismo tiempo para el futuro del PRI>>.

En efecto, en ese contexto el nuevo gobierno encabezado por Ernesto Zedillo Ponce de León debió acudir nuevamente a los acreedores financieros para sufragar el desfaldo económico y al mismo tiempo se dio a la tarea de implementar un programa de ajuste económico en medio de la desconfianza general³⁷⁷. Dicho programa de ajuste implicó de acuerdo a Rodríguez Victoria (1999:98-100) la instrumentación de recortes al gasto público federal entre 1995—1998 así como el aumento nuevamente del impuesto al valor agregado (IVA) del 10 al 15% y aumentos a los precios de los servicios públicos -combustibles y energía eléctrica— y el congelamiento de los salarios.

Para 1997 se coincide en señalar (Rodríguez Victoria, *ibídem*; Elizondo y Heredia, 2000) que estas medidas parecieron haber mejorado las perspectivas de la economía, sin embargo, durante 1997 y 1998 otros factores de orden económico externos afectarían nuevamente los esfuerzos del gobierno y la población por mantener la disciplina fiscal.

Entre esos factores se menciona tanto a la crisis asiática como la reducción de los precios del petróleo cuyos efectos se verían reflejados en los recortes del gasto público federal resultando los más afectados por estas medidas tanto los gobiernos estatales como los gobiernos municipales ya que el volumen de sus ingresos por participaciones federales disminuyó notablemente durante 1997 y 1998. En ese escenario, los gobiernos de oposición se organizarían para demandar una mayor descentralización de recursos hacia estados y municipios³⁷⁸ debido al deterioro de sus finanzas y su capacidad para prestar servicios públicos.

³⁷⁷ El aumento de las tasas de interés que se dispararon en diciembre y los primeros meses de 1995 hasta niveles del 100% generaron no solo desconfianza sino hasta indignación debido a que muchos ciudadanos habían contratado créditos para casa o bienes de consumo personal que se vieron de la noche a la mañana imposibilitados a pagar. Por si fuera poco, la crisis generó desempleo y el gobierno aumentó el Impuesto al Valor Agregado en 1995 para limitar el consumo aún más y obtener más ingresos fiscales.

³⁷⁸ En ese contexto encontramos que Rodríguez Victoria (*ibídem*) al referirse a la crisis de 1994 opina que ésta propició una transformación en las relaciones intergubernamentales del gobierno federal con los gobiernos estatales y municipales por esa disminución de recursos presupuestales. En ese contexto de recortes es que los gobiernos estatales y los municipales demandaron la descentralización de los recursos del ramo 26 con lo cual se crea en 1998 dentro de la estructura del gasto federal el ramo 33 que representó disponer de transferencias del gobierno federal a los estados y municipio.

Para cerrar este epígrafe podemos resumir que el contexto económico de México en la década de los ochenta fue totalmente crítico por la crisis económica derivada principalmente por el problema de la deuda externa³⁷⁹. En ese sentido encontramos que los primeros años de la década de los años noventa parecían ser promisorios para la economía mexicana sin embargo la crisis de 1994 mostró su vulnerabilidad tanto interna³⁸⁰ como externa. Lo cual explica su falta de crecimiento en las últimas décadas del siglo XX³⁸¹.

En ese contexto no podemos soslayar que el objeto de la reforma municipal de 1983 además de asignar competencias jurídicas a los municipios también tuvo como uno de sus propósitos otorgar a los gobiernos municipales mayores recursos financieros a través de las participaciones federales. Sin embargo, debido a la crisis económica esa meta se cumplió parcialmente, ya que ciertamente con la reforma municipal los ayuntamientos tuvieron claridad respecto a sus fuentes de ingresos sin embargo los altos índices inflacionarios y otros problemas³⁸² derivados de la crisis parecen haber afectado sus finanzas públicas y su capacidad para prestar servicios públicos tal como lo abordamos en el epígrafe siguiente.

2.3.1. Los efectos de la crisis económica en la capacidad de gestión de los gobiernos municipales en México.

En este apartado nuestro propósito es explicar algunos efectos que la crisis económica descrita en el epígrafe anterior pudo haber propiciado en las

³⁷⁹ De acuerdo con Cárdenas (1995:152) el problema de la deuda externa ha sido un lastre para el crecimiento de México por el peso de esta en el PIB. De esta manera señala que la carga de la deuda entre 1983 y 1987 representó el desembolso de 53.601 millones de dólares en promedio un 7% del PIB. De este monto, la mayor parte fue destinada al pago de intereses —39.888 millones de dólares—. De ahí la idea de que si estos recursos se hubiesen invertido en la economía ésta hubiese crecido. En ese mismo sentido, Montiel (2006:219) señala que la deuda externa se convirtió desde 1982 en una carga muy pesada de llevar ya que comprometió el futuro del país por muchas décadas. Describe que Luis Echeverría en 1970 recibe una deuda externa de 6.000 millones de dólares y la triplica a 19.600 millones de dólares. En tanto López Portillo la triplica hasta 82.000 millones de dólares.

³⁸⁰ Parece una idea coincidente entre los autores (Cárdenas, 1995; Elizondo y Heredia, 2000) en señalar como una debilidad interna de la economía mexicana la falta crónica de ahorro interno como instrumento de financiamiento de inversiones públicas y privadas que permitan el crecimiento de la economía. Por su parte Cárdenas (ibídem) señala también como un problema interno de la economía el crecimiento de la población en México entre 1950 y 1990 ya que durante ese periodo la población de México se cuadruplicó al pasar de 25,8 millones a casi 90 millones.

³⁸¹ Solo para comentar que de acuerdo a datos de Elizondo y Heredia (2000) el crecimiento económico del PIB entre 1982 a 2000 fue del 2.5 y la inflación del 43.7. Por tanto coinciden en señalar que este periodo se caracterizó por ser un periodo donde no hubo crecimiento ni estabilidad.

³⁸² Nos referimos a los recortes presupuestales en el gasto público, la eliminación de los subsidios federales a los precios de la energía eléctrica y la gasolina, el aumento de las tasas de interés elevadas, la devaluación de la moneda.

capacidades de gestión de los gobiernos municipales. Al revisar la literatura encontramos que algunos académicos han reconocido que la crisis económica si tuvo alguno efectos hacia las administraciones municipales.

De esta manera, Cabrero (1996:31) señala que los factores de orden económico entre ellos la crisis, la contracción del gasto público federal, la deuda externa y los precios del petróleo explican en mucho la evolución de las finanzas municipales durante el período 1975—1992. Por su parte, García del Castillo (1999:91) sostiene la misma idea al señalar que la crisis económica tuvo sus efectos en las finanzas municipales ya que el impacto de los incrementos de recursos financieros asignados a estados y municipios se diluyeron ante los altos niveles de inflación que enfrentó el país.

En ese mismo orden parecen coincidir tanto García del Castillo (1999:88) como Merino (1992:55) que la crisis afectó el gasto público federal y con ello disminuyó también el flujo de recursos asignados a los gobiernos estatal y municipal para invertir en infraestructura social³⁸³. Lo cual invariablemente propició problemas en las capacidades financieras y de prestación de los servicios públicos de los gobiernos municipales³⁸⁴. Al mismo tiempo que aumentó el grado de dependencia municipal hacia la inversión federal y estatal para las grandes obras.

Aunado a los problemas anteriores propios de la crisis económica las haciendas públicas municipales tuvieron que enfrentarse de acuerdo al estudio de Benito Nacif a aquellos derivados de sus debilidades internas por las propias características en que se estructura las finanzas municipales³⁸⁵. En ese sentido coincidimos con el análisis que hace Nacif (ibídem) del sistema fiscal de los

³⁸³ Por lo menos esa dinámica se puede entender al revisar las cifras que proporciona Merino (1992:55) respecto a los datos sobre el gasto público total, social y regional. Los cuales presentan un comportamiento a la baja por los efectos de la crisis. Sin embargo llama la atención que si bien la reducción es general en esos tres rubros del gasto no obstante es en el gasto regional donde los efectos parecen ser mayores. De este modo, mientras en 1981 el gasto público total era de 33,8 por cien en relación al PIB en contraste para 1988 este apenas se aproximaba al 20%. En ese sentido, el gasto social también disminuyó durante ese período pasando del 7,3% en relación al gasto total al 3,2 por cien. Por su parte, el gasto regional que el gobierno federal distribuye a estados y municipios fue el más afectado al haber disminuido su porcentaje del 1,9% al 0,4 por cien entre 1981 y 1988.

³⁸⁴ Aunado a esa situación García del Castillo (ibídem) también reconoce que la crisis económica parece haber frenado las inversiones de la iniciativa privada para participar en la prestación de los servicios públicos municipales a través de las concesiones. Lo cual desde su perspectiva contribuyó más al déficit de servicios en muchos municipios debido a la ausencia de actores sociales que quieran participar en el mercado de servicios públicos municipales.

³⁸⁵ Véase, Nacif, Benito <<Gobiernos locales y descentralización>> en Pardo, María del Carmen, Teoría y Práctica de la Administración Pública en México —Lecturas Básicas—, INAP, México, 1996, pp.57—78.

municipios³⁸⁶ el cual se caracteriza generalmente por las limitaciones de sus ingresos propios que no tienden a crecer y ajustarse a los desajustes económicos propiciados por la crisis³⁸⁷.

Un ejemplo de lo anterior es el caso del impuesto predial el cual según Nacif (ibídem) se caracteriza por ser muy visible para el contribuyente a diferencia de los impuestos cobrados por el gobierno federal. Además, al ser cobrado en una sola exhibición durante los primeros meses del año sus incrementos resultan ser más notorios y causar molestias a los contribuyentes además que su actualización con la inflación resulta muy difícil por esas razones.

En ese mismo contexto Nacif (ibídem) considera a los ingresos municipales como escasamente flotantes ya que éstos no tienden a crecer al mismo ritmo que lo hace el PIB del país como si lo hacen los impuestos y derechos federales lo cual sirve a éstos como una especie de ajuste automático con este indicador

En efecto vale la pena señalar que de acuerdo a nuestra revisión hemerográfica pudimos corroborar que durante los primeros años de la crisis de 1983 a 1985 las leyes de ingresos municipales en el estado de San Luis Potosí fueron una continuación de las anteriores toda vez que por instrucción del gobierno estatal se había tomado la decisión de que los impuestos municipales no se aumentarían³⁸⁸ por esa visibilidad que planteaba Nacif (ibídem).

³⁸⁶ En ese contexto señala Benito Nacif (1992: 60- 61) que el sistema fiscal municipal está compuesto principalmente por los ingresos que provienen de las participaciones federales aunque también cuentan con un sistema fiscal propio integrado por los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo y de los impuestos a la propiedad.

El análisis sobre la estructura de las finanzas municipales puede verse en el capítulo cuatro en el epígrafe sobre la capacidad financieras de los municipios. Epígrafes 4.4 y ss.

³⁸⁷ Un ejemplo de esa reflexión son las palabras del Secretario del ayuntamiento del municipio de San Luis Potosí (1983-1985) Enrique Juárez Portillo poco antes de la toma de protesta del gobierno municipal del Dr. Nava quien opinaba que <<las posibilidades económicas y la inflación galopante serán determinantes en lo que vaya hacer el próximo ayuntamiento>> (El Sol de San Luis de 28 de diciembre de 1982 1 A).

³⁸⁸ Por ejemplo en diciembre de 1982 el gobernador de San Luis Potosí ordenó al Congreso del Estado disminuir la tasa general del impuesto predial del 7.5 al millar al 5 a favor de sectores populares debido a la situación económica del país. (el Sol de San Luis de 24 de diciembre de 1982 pagina 1 A). Asimismo el 29 de diciembre el Congreso prorrogó para el año 1983 la ley de ingresos municipal de los municipios de San Luis Potosí ya que los gobiernos salientes no presentaron propuesta y en parte por la crisis económica (Sol de San Luis del 30 de diciembre de 1982 pagina 1 B). En diciembre de 1983 el Congreso del Estado rechazó la Ley de Ingresos del municipio de San Luis Potosí en tanto que los otros 55 municipios no solicitaron aumentos por ajustarse a las disposiciones gubernamentales de no aumentar las tasas de los impuestos municipales (El Sol de San de San Luis de 27 de diciembre de 1984 pagina 1 A) Para 1985 tampoco se aprobaron incrementos en los impuestos municipales en congruencia con la crisis, en ese sentido la ley de ingresos se aprobó por 13 votos a favor , 2 en contra y una abstención (Sol de San Luis de 28 de diciembre de 1984 pagina 1 A)

En ese sentido se explica la petición que el gobernador Carlos Jonguitud hacía en diciembre de 1984 a los presidentes municipales del estado de San Luis Potosí para que no aumentaran los impuestos para 1985 enfatizando que las participaciones les ayudaban a no ser tan débiles y que las obras públicas se haría mediante la implementación de un programa gubernamental denominado <<peso sobre peso>>. Por tanto el acuerdo de los presidentes municipales en la 19 reunión estatal de fortalecimiento municipal celebrada el día 4 de diciembre de 1984 fue no subir los impuestos en 1985 siendo los argumentos según la nota de prensa, los siguientes:

*<< Para no perjudicar a la población en los actuales momentos difíciles y habida cuenta que con una honesta y eficiente administración de los recursos es posible sostener servicios y hacer obras>>*³⁸⁹

Con estas medidas consideramos que se afectaba las finanzas municipales al mantenerse congelados los precios de los bienes y servicios municipales en tanto que los costos de producción de estos aumentaban por el efecto de la crisis y la inflación. Aunado a ello, la decisión del gobierno federal de suspender los subsidios a sus principales servicios públicos propició automáticamente el incremento en la gasolina y electricidad y esto a su vez repercutió en la capacidad de los municipios para prestar algunos servicios municipales como el agua potable y el alumbrado público por el incremento en su costo de producción³⁹⁰.

Un ejemplo de lo anterior lo encontramos en la prestación de los servicios públicos de alumbrado público y el agua potable en el municipio de San Luis Potosí en 1984. Los cuales se vieron afectados por el incremento de los costos de

³⁸⁹ Palabras del presidente municipal de Cd. Valles Ángel Martínez Manzanares en el Sol de San Luis del jueves 6 de diciembre de 1984. En esos mismos términos fue la postura del Congreso del Estado según las palabras de su presidente el diputado Evaristo Gómez Hernández fue evitar incrementos a los municipales por considerar que <<aceptar cualquier aumento impositivo iría contra la debilitada economía del contribuyente>>. Véase el Sol de San Luis de fecha 12 de diciembre de 1984 página 2 A.

³⁹⁰ Durante una reunión de evaluación de la Reforma Municipal en julio de 1985 el presidente municipal Tte. José Azueta Guerrero, señalaba lo siguiente, << Pero la transferencia de los servicios públicos, tales como el agua potable, el alumbrado público (...) presenta a veces complicaciones no sólo de orden técnico sino también de orden económico, debido a que las tarifas no alcanzan a cubrir el costo del servicio. Cosa semejante ocurre para el cobro y administración el Impuesto predial, por ejemplo. En ocasiones, recaudar un peso cuesta más, incluso mucho más, de un peso>>. Tomado de Mosqueda Nogueda (1985:29) en Estudios Municipales.

producción en el servicio de energía eléctrica, la inflación y el congelamiento en las tarifas del agua potable. De este modo, para el gobierno municipal la prestación de los mismos dejó de ser autofinanciables por las cuantiosas pérdidas y el tener que disponer hasta el 35% del monto que recibían de las participaciones federales para el pago de energía eléctrica para el funcionamiento de los pozos y el alumbrado público³⁹¹.

Por último comentar que el incremento en las tasas de interés — a más del 100%— tendría sus efectos en las formas de financiamiento municipal ya que gobiernos municipios debieron abandonar cualquier idea de financiar sus operaciones a través del empréstito como fuente extraordinaria de ingresos municipales limitando con ello su capacidad para prestar servicios y su capacidad financieras.

En ese sentido encontramos que una de las conclusiones en el estudio de Ibarra, Salazar y Sotres (1999:16) es que durante el período 1980—1989 el comportamiento del endeudamiento municipal no modificó su participación en los ingresos municipales debido a las altas tasas de interés. A diferencia del período 1990—1995 donde los ingresos por empréstitos parecen aumentar lo cual se corresponde con el período de mayor estabilidad 1990—1994.

³⁹¹ Al respecto puede verse el Sol de San de Luis las notas del 19 de febrero y del 24 de febrero de 1984 en la página 1 A. Vale la pena comentar que el costo de la energía eléctrica tenía un peso importante en el costo de operación de las administraciones municipales tan es así que en el caso del municipio de Soledad de Graciano Sánchez uno de nuestros entrevistados nos comentó que el cheque de las participaciones federales se destinaba casi íntegramente para solventar ese gasto. En el caso del municipio de Rioverde pasaba lo mismo por tanto el gobierno municipal suscribió convenio con el gobierno del estado para que del monto de las participaciones federales le fuera descontado el pago del servicio eléctrico para la prestación del servicio de alumbrado público y del agua potable. Al respecto puede verse la nota del 11 de mayo de 1984 (página 1 A).

SEGUNDA PARTE

CAPITULO 3. El papel de los municipios en el sistema político mexicano

Introducción

“En la Mayoría de los países industrializados, la democracia a nivel municipal tiene tanta tradición como la democracia a nivel nacional. El proceso de transición a la democracia en los países de reciente democratización también incluyó el nivel municipal. Sin embargo, la democracia municipal nunca ocupó un lugar prominente en la democracia moderna. Parece que esta situación, bajo la influencia de fenómenos muy generales como la globalización y el neoliberalismo, está sufriendo importantes cambios. Mientras que el rol del Estado decrece, el nivel municipal adquiere una mayor importancia especialmente respecto a la demanda por mayor participación de la gente en la política y por mayor eficacia de las políticas públicas”.

Dieter Nohlen (2004:461)

Nuestro objetivo en el presente capítulo es hacer una descripción y explicación del funcionamiento actual de los gobiernos municipales en el sistema político mexicano. Para tal efecto, abordaremos brevemente el estudio de las instituciones políticas que conforman el sistema político mexicano de manera que ello nos permita conocerlas e identificarlas. No obstante, en esta tesis haremos énfasis en el estudio de la institución municipal, explicando cómo se encuadra dentro de este andamiaje político y cuáles son las limitaciones que el Federalismo Mexicano impone al desarrollo municipal y por ende al desarrollo de sus capacidades.

En base a esto, el estudio del sistema político mexicano nos conducirá invariablemente al análisis de los sistemas electorales municipales, las elecciones y el sistema de partidos en el que operan los municipios en México como entidades de gobierno. A partir de todo ello y de las evidencias empíricas que

aportamos consideramos que en cada municipio hay un sistema político y que los gobiernos municipales no se constriñen solamente a tareas meramente administrativas sino también a cuestiones de orden político.

En ese contexto, la falta de estudios específicos sobre los sistemas políticos municipales en México³⁹² motiva este capítulo además de los propósitos ya establecidos de esta tesis. De este modo, consideramos importante conocer y analizar las instituciones del sistema político mexicano con las cuales los municipios cohabitan y que influyen directa o indirectamente de un modo u otro en el quehacer gubernamental de los gobiernos municipales y obviamente sobre su capacidad de gestión. De ahí la importancia de conocer el funcionamiento del sistema político mexicano y el municipio dentro de ese sistema para comprender mejor la organización del gobierno municipal y su relación con las otras instituciones del sistema político.

Como veremos cada uno de los 2427 municipios tiene sus características particulares definidas por sus elementos constitutivos, gobierno, población y territorio. De esta manera consideramos que en cada municipio tienden a experimentarse diversas formas de organización y participación política intrínsecos a su sistema político, el cual se fundamenta en las instituciones creadas por el sistema político nacional, pero sin llegar a ser los municipios meros apéndices del gobierno central.

Ciertamente todo esto nos permitirá entender la transformación política de México en los últimos 20 años y el papel de los municipios en ese proceso. Igualmente nos permitirá observar que partidos gobiernan en los municipios, el papel de las elecciones municipales y como se transforman los votos en escaños para la representación política de los ayuntamientos y como es la lógica de poder dentro de los mismos entre el presidente municipal y los regidores y síndicos.

³⁹² Este tema representa un campo importante de investigación futura. En ese sentido, vale la pena decir que para el desarrollo de este apartado nos fue de gran utilidad el trabajo de Carlos Alba Tercedor y Francisco Vanaclocha, *El sistema Político Local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III / BOE, Madrid, 1997. En ese sentido, Carlos Alba (1997:16) afirma que << resulta bastante frecuente que los estudios de los sistemas políticos olviden a las instituciones locales; pareciera; que el juego político se limitase a las instituciones centrales del gobierno de cada país. Estemos ante las tradiciones centralistas, o ante la anglosajona del *self—government*, o la federalista norteamericana, en la literatura se debate si lo local es o no un laboratorio de experimentación política, si los gobiernos locales tienen especificidad política propia, si existe, en definitiva, un auténtico sistema político a nivel local o, más bien, lo que existen son instituciones políticas locales, menos formalizadas que en el Estado, y que juegan un papel político menor y más incierto>>.

De esta manera este capítulo está integrado en tres apartados. En el primero explicamos el encuadramiento del municipio dentro del sistema político mexicano y su interacción con las otras instituciones del sistema político así como el funcionamiento del sistema federal. En la segunda parte explicamos los sistemas electorales municipales que prevalecen en México a través de sus elementos, los cuales permiten la integración de los ayuntamientos. En la última parte de este capítulo analizamos el sistema de partidos y las elecciones municipales en México.

3.1. Encuadramiento del municipio en el sistema político mexicano

Para comenzar es preciso señalar que el sistema político mexicano³⁹³ adopta una forma de gobierno presidencial³⁹⁴ y un modelo federal para reestructurar los poderes públicos al tiempo que transita –como lo veremos- de un régimen de partido predominante a uno multipartidista moderado.

En ese marco de ideas como ya menciono en el capítulo anterior de acuerdo con algunos autores (Merino, 1992 y 1998; Carpizo, 1985; Olmedo, 1985; Orozco Deza, 2000) ni la Constitución de 1824 ni la de 1857 legislaron en materia municipal. En contraste la Constitución de 1917³⁹⁵ encuadra al municipio

³⁹³ De acuerdo con Juan Molinar Horcasitas (1993:50), entre los estudios realizados sobre el sistema político mexicano existe una coincidencia o bien una aceptación general de que el régimen mexicano es y ha sido autoritario, pero que se encuentra en transición. En este artículo, Molinar (idem) describe las tres escuelas de interpretación del Sistema Político Mexicano: la pluralista, autoritaria y la escuela marxista, concluyendo su estudio mencionando que efectivamente el Sistema Político Mexicano es aceptado por estas escuelas como autoritario. Lo cual implica que ha sido la escuela autoritaria la que ha terminado por dominar la interpretación académica de la política mexicana.

Además del anterior trabajo, existe una extensa bibliografía que da cuenta sobre las características del sistema político mexicano. De esta forma el lector puede consultar los siguientes trabajos de: Cossio Villegas, Daniel, el Sistema Político Mexicano, Cuadernos de Joaquín Motriz, México, 1982; Hernández Chávez, Alicia (coord.), Presidencialismo y Sistema Político. México y los Estados Unidos, FCE—COLMEX, México, 1994. Unas obras más recientes: Alcántara Sáez, Manuel, Sistemas políticos de América Latina, vol. II <<México>>, Tecnos, 3ª. Edición, 2008; Hurtado, Javier, El Sistema Presidencial Mexicano: Evolución y Perspectivas, FCE y Universidad de Guadalajara, México, 2001.

³⁹⁴ De acuerdo con Sartori (1994: 99), citado también por Ricardo Espinosa Toledo (1999:30) << (...) un sistema político es presidencial si, y sólo si, el jefe de Estado (el presidente): a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su período preestablecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa. >>. De igual manera Shugart y Carey (1992:19) establecen ciertos criterios mínimos que todo régimen presidencial debe cumplir y que son: " a).El jefe del ejecutivo es electo popularmente; b) Son fijos los períodos por los que el congreso y el jefe del ejecutivo son electos y no dependen del voto de confianza o censura de uno sobre otro; c). El ejecutivo decide la composición de su gobierno; y d).El ejecutivo está dotado constitucionalmente de facultades legislativas".

En este mismo sentido, en 1959 Verney (1959:17 a 56) presentó una definición que contenía 11 criterios para distinguir un régimen parlamentario de uno presidencial. Por su parte, Jorge Carpizo (1978: 13 y 14) establece siete diferencias entre parlamentarismo y presidencialismo. En tanto que Lijphart (1992:8) en su estudio solo menciona tres criterios esenciales que distinguen a ambas formas de gobierno.

³⁹⁵ Al respecto véase en el capítulo 2 el epígrafe 2.1.6

constitucionalmente como un orden de gobierno y una de las instituciones del sistema político y del sistema federal (Méndez, 1997:32-34) a través del primer párrafo del artículo 115 que literalmente señala lo siguiente:

<<Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre>>.

Con lo cual, evidentemente se obligó a los estados a adoptar la forma de gobierno republicano, representativo y popular, y al mismo tiempo adoptar al municipio como base de su división territorial y organización político administrativa (Tena, 1997). Metafóricamente hablando, con esta medida los municipios representan para los estados, lo que estos significan para la existencia del pacto federal, es decir, una pieza importante en ese andamiaje institucional. Por lo tanto, no cabe duda que el régimen Constitucional de 1917 consagró a la institución municipal como una piedra angular del sistema federal y como una instancia más de gobierno (Mejía Lira, 1991: 12 y 17).

En ese sentido es preciso señalar que lo anterior ha generado un debate académico sobre si el municipio es o no, una instancia de gobierno, o en todo caso es simplemente una unidad de la administración pública descentralizada. Sin pretender nosotros profundizar en el tema pero si tratar de aclararlo un poco, por lo menos para los efectos de nuestro estudio a continuación comentaremos cada una de las posiciones.

En ese contexto ha sido la corriente del Derecho administrativo mexicano encabezada por Andrés Serra Rojas (1988) y Gabino Fraga (1987: 218 a 223) los que ven al municipio como un organismo descentralizado de la administración pública en una visión muy de la doctrina francesa. De esta manera, Serra Rojas (1988:651) afirma que <<el municipio es la forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, ente público menor territorial primario>> ya que este le otorga personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido en el artículo 115

constitucional y en las leyes orgánicas municipales. De este modo, se entiende que la finalidad del municipio será atender necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial.

Por su parte, Gabino Fraga (1987: 218 a 223) ha sostenido la idea de que el municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución. Por lo tanto, considera que el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial.

Esta visión del derecho administrativo es criticada por Reynaldo Robles (2000:32) quién menciona que estos autores dejaron de observar que Francia cuenta con un gobierno y una administración de índole centralista que permite la descentralización administrativa regional, a diferencia de México que asume formalmente el modelo federal, el cual, constitucionalmente asigna al municipio características muy consustanciales que lo diferenciarían del municipio francés.

En ese orden de ideas, el planteamiento que hace Baena (1990:321-322) nos aporta una clave para entender no sólo este debate sino también para poder encuadrar al municipio mexicano dentro del federalismo. De esta manera Baena (1990: 322 y 323) al hablar en su estudio sobre el encuadramiento de los gobiernos locales dentro de un Estado moderno, afirma que esta tarea se ve influenciada por factores de orden ideológico, estructurales y políticos de las dos concepciones de gobierno local: La anglosajona y la ideología del modelo francés³⁹⁶. De este modo, coincidimos con Baena (ídem) cuando señala que en todo caso la situación en que se encuentren los gobiernos locales dentro del diseño institucional de un país depende del modelo de Estado que asuma dicho país.

³⁹⁶ En ese sentido, Baena (1990:321) señala que para la concepción anglosajona los municipios son <<una realidad anterior al Estado, que debe ser respetada por él. Se habla en este caso de Gobierno local, lo que subraya la importancia política de la cuestión. Para la ideología latente en el modelo francés los entes locales son simplemente una parte del Estado y se habla entonces de Administración local>>

Partiendo del planteamiento anterior, creemos que no habría evidencia para aceptar que los municipios mexicanos³⁹⁷ con todo y sus carencias que actualmente tienen y aun considerando el sometimiento al que se vieron expuestos por los aparatos del Estado durante el siglo XIX no son agencias del gobierno federal (Merino, 1998, 2005 y 2007:13 a 16). A diferencia de los organismos descentralizados que sí son creados, suprimidos, y desaparecidos por el gobierno federal o estatal que les da origen.

La otra corriente que ve al municipio como una instancia de gobierno la conforman varios autores, entre ellos Martínez Cabañas (1995:32) quienes parten de idea de que si bien es cierto que el artículo 40 de la Constitución Federal (CPEUM) estableció solo dos órdenes de gobierno: el federal y el de los estados. Sin embargo, señalan que hay que tomar en cuenta que la redacción y atribuciones que el artículo 115 de la CPEUM otorgan al municipio inducen a la idea de que éste, pueda verse como la piedra angular del sistema federal³⁹⁸ y como una de las tres instancias de gobierno. Las cuales corresponderían al gobierno federal, estatal y municipal (García del Castillo, 1999:27; Mejía Lira, 1992; Robles, 2000: 36 y 37; Rowland y Ramírez, 2000: 10).

En este mismo tenor Benjamín Cortes Lozano (2001:12) menciona que los dos ámbitos gubernamentales dentro del federalismo clásico son en efecto; el federal y el estatal con sus respectivos órdenes jurídicos. Sin embargo sostiene que << en nuestro federalismo existe otra institución muy importante, sin la cual sería incomprensible e inconcebible nuestro sistema federal: el Municipio>>.

Dicho planteamiento conlleva a aceptar la idea que actualmente el municipio mexicano es parte integrante del federalismo mexicano por razones de índole histórico y por lo tanto se entiende que en el estado federal mexicano coexisten tres ámbitos de gobierno, el federal, el estatal y el municipal, cada uno

³⁹⁷ Creemos que los Municipios, no pueden ser parte o agencias del Poder Ejecutivo Federal o del Estatal ya que sus competencias — por lo menos a partir de 1983 con la reforma municipal— las establece claramente la constitución en el Artículo 115 y son distintas a las de aquellos. Asimismo, esta norma considera una serie de procedimientos que protegen a los municipios de la intervención de los otros poderes en cuanto a su desaparición.

³⁹⁸ En ese sentido, Luciano Parejo Alfonso (1988:305) señala que con el artículo 115 el municipio libre <<obtiene, pues, una definitiva y clara posición en el seno de la estructura del Estado federal mexicano: constituye la instancia básica (autónoma) de la organización territorial propia o interna de los Estados federados>>.

con sus respectivos órganos para efectuar las labores de gobernanza. En ese sentido, para Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi (1996:27; y Ziccardi, 2000: 9) el municipio mexicano en tanto ámbito de gobierno juega dentro del sistema político el papel de hijo menor y un papel central en el desarrollo económico y social del país.

Existen además otras dos evidencias que nos permiten ver al municipio como un nivel de gobierno y encuadrarlo dentro del sistema político mexicano. Por una parte, el propio discurso político que el Presidente Miguel de la Madrid pronunció ante el Senado cuando presentó la iniciativa de reforma constitucional del Artículo 115 —véase en el anexo II.2, el proyecto de reforma — en donde señala reiteradamente al municipio como una de las tres instancias y como primer nivel de gobierno por su cercanía con la sociedad³⁹⁹. Por otra parte, la propia CPEUM en varios de sus artículos nos permite aportar más evidencia empírica para soportar la idea del municipio como instancia de gobierno.

De esta forma si revisamos el artículo 31 en su fracción IV, este artículo dispone como una obligación de todos los mexicanos contribuir a los gastos de la Federación, Estados y Municipios. Por su parte, el artículo 3º que regula la materia educativa le otorga al municipio competencias como un nivel más de gobierno⁴⁰⁰ y por ello en su fracción VIII se faculta al Congreso de la Unión para que este expida las leyes necesarias para <<distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los municipios >>. Este mismo mandato lo ratifica el artículo 73 fracción XXV que se refiere a las facultades del Congreso. Igualmente, al revisar el artículo 27 en su fracción IV, encontramos que este artículo también le otorga a todos los municipios del país, al igual que los Estados y el Distrito federal capacidad para poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

³⁹⁹ Puede verse también, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, << Proceso Legislativo de la iniciativa presidencial de reforma y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos>>, Colección de la LII Legislatura, México, 1985, pp. 8 y ss.

⁴⁰⁰ Textualmente dice el primer párrafo <<artículo 3º. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado — Federación, Estados y Municipios— impartirá educación preescolar, primaria y secundaria (...)>>.

Aunque como señala Rowlan y Ramírez (2000:28) que en general los municipios de acuerdo a la Ley General de Educación asumen nuevas funciones —ninguna obligatoria— pero que son pocos los que pueden hacer uso de estas facultades debido a las limitaciones financieras y administrativas.

En resumen, podemos afirmar a partir de todo lo anterior que el municipio es una pieza importante del sistema político mexicano y que con la reforma municipal de 1999 se consolidó su papel como instancia de gobierno toda vez que la constitución le otorgó un campo exclusivo de competencias. De esta manera, en el siguiente epígrafe nos permitimos analizar y explicar el papel del municipio dentro del sistema político mexicano

3.1.1. El municipio como elemento clave del sistema político mexicano

Los municipios en México al igual que en otros países como veremos en las siguientes líneas son un elemento clave del sistema político por las siguientes cinco razones que explicaremos⁴⁰¹. En ese contexto, una primera razón que explica desde nuestra perspectiva la importancia del municipio dentro del sistema político mexicano es el número de estos y su proximidad social. En ese sentido, en el año 2000 existían en México 2427 municipios tal como se puede en el cuadro III.1. Estos mismos datos muestran que esos 2427 municipios representaban el espacio de gobierno más próximo para los 88,7 millones de ciudadanos⁴⁰² que viven bajo el régimen municipal (Orozco Deza, 2000: 27).

⁴⁰¹ Nuestras reflexiones las orientan las ideas vertidas por Batley (1991, citado por Alba (1997:15 y 16) quien sostiene que el gobierno local es un elemento clave en todos los sistemas políticos europeos. Para ello plantea cinco razones para justificar su afirmación; <<en primer lugar, el gobierno local es el ámbito más próximo a los ciudadanos y a los intereses territorialmente considerados. En segundo lugar, a pesar de su heterogeneidad (diferente tamaño, diferente estructura social, variable número de habitantes, diferentes necesidades (....)) proporcionan y gestionan una serie de servicios fundamentales para el bienestar de los ciudadanos. En tercer lugar, el conjunto de gobiernos locales supone un porcentaje muy importante del total del gasto público y del empleo de cualquier país. En cuarto lugar, son un ámbito especialmente relevante en lo que concierne a la participación política y a la expresión de intereses políticos. Finalmente, en aquellos países (como España) que han transitado a la democracia, o que están en proceso de transición, los gobiernos locales juegan un papel estratégico en la construcción de la nueva legitimidad y el desarrollo y reforzamiento de las nuevas estructuras y prácticas democráticas>>. Todas estas reflexiones nos fueron útiles para explicar nosotros la importancia que tiene el municipio dentro del sistema político mexicano.

⁴⁰² De acuerdo a los datos preliminares del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, México tiene una población de 97,4 millones, sin embargo hemos descontado la población que vive en el Distrito Federal ya que allí no existe el régimen municipal sino 16 delegaciones que son las que hacen la función de gobierno pero no son municipios tal como se explicó en el capítulo 2.

Cuadro III. 1. Número de municipios por estados (1980—2000) y población que vive dentro del régimen municipal en México en el año 2000

Estado	Número de Municipios 1980	1990 (marzo)	1995 (Dic)	2000	Población
Aguascalientes	9	9	11	11	943.506
Baja California N	4	4	5	5	2.487.700
Baja California S	4	4	5	5	423.516
Campeche	8	8	9	11	689.656
Coahuila	38	38	38	38	2.295.808
Colima	10	10	10	10	540.679
Chiapas	110	111	111	118	3.920.515
Chihuahua	67	67	67	67	3.047.867
Durango	38	39	39	39	1.445.922
Guanajuato	46	46	46	46	4.656.761
Guerrero	75	75	76	76	3.075.083
Hidalgo	84	84	84	84	2.231.392
Jalisco	124	124	124	124	6.321.278
Edo. de México	121	121	121	122	13.083.359
Michoacán	113	113	113	113	3.979.177
Morelos	33	33	33	33	1.552.878
Nayarit	19	20	20	20	919.739
Nuevo León	51	51	51	51	3.826.240
Oaxaca	570	570	570	570	3.432.180
Puebla	217	217	217	217	5.070.346
Querétaro	18	18	18	18	1.402.010
Quintana Roo	7	7	8	8	873.804
San Luis Potosí	56	56	58	58	2.296.363
Sinaloa	17	18	18	18	2.534.835
Sonora	69	70	70	72	2.213.370
Tabasco	17	17	17	17	1.889.367
Tamaulipas	43	43	43	43	2.747.114
Tlaxcala	44	44	60	60	961.912
Veracruz	203	207	207	210	6.901.111
Yucatán	106	106	106	106	1.655.707
Zacatecas	56	56	56	57	1.351.207
Total municipios	2377	2386	2412	2427	88.770.402

Fuente: Elaboración Propia con Fuentes: Para 1980—1990, INEGI IX censo general de población y Vivienda, 1990, División Municipal de las entidades federativas. Para 1995: INEGI, división territorial de los Estados Unidos Mexicanos de 1810 a 1995, México, 1995. Para el año 2000 CEDEMUN (2000).

Estos datos creemos que nos permiten inferir la importancia que los gobiernos municipales tienen dentro del sistema político mexicano y al mismo tiempo el reto de hacer de los municipios y sus gobiernos verdaderas entidades

políticas con capacidad de gestión para atender de manera eficaz las demandas de servicios de una sociedad cuyo perfil es más urbano⁴⁰³.

Una segunda razón que explica la importancia de municipio en el sistema político es su diversidad. En ese sentido, vale la pena mencionar que frente a ese carácter más urbano de la población existe una notable heterogeneidad de los municipios en México. De este modo, de acuerdo a las tipologías existentes (CEDEMUN, 1998; Ziccardi, 2000: 24—27) encontramos que 1166 de los 2427 municipios son considerados como municipios semiurbanos (48.04%). En tanto que 669 son municipios urbanos (27.56%); 517 son municipios rurales (21.30%), mientras que solo 49 municipios son grandes ciudades y 18 son considerados como metrópolis.

En cuanto a la población de cada uno de ellos de acuerdo con Cabrero (2002) el 7% de los municipios tienen una población de más de 50 mil habitantes en tanto que 13% cuentan con una población entre diez mil y cincuenta mil habitantes y 19 por cien de los municipios tienen poblaciones entre 2500 y 10.000 habitantes. En contraste el 61 por cien de los municipios cuentan con menos de 2500 habitantes. De este modo, en el censo municipal (CEDEMUN-INEGI, 1997) nos encontramos que el municipio de Guadalajara Jalisco en el año de 1995 era el municipio más grande con una población de 1.633.216 habitantes y los más pequeños se ubican en el estado de Oaxaca con poblaciones que oscilan entre 100 y 300 habitantes.

Por lo que se refiere al tamaño territorial, ahí también encontramos de acuerdo con Rowland y Ramírez (2000:4) que existe una gran diversidad entre los municipios ya que 1975 de los 2427 municipios se encuentran asentados en un territorio que oscila entre 0 y 999 kilómetros cuadrados. Aunque el contraste es que 666 de esos 1975 apenas ocupan territorios de 0 a 99 kilómetros cuadrados y

⁴⁰³Al respecto los datos del INEGI (1994) señalan que el proceso de urbanización en México fue ininterrumpido a lo largo del siglo XX, lo cual trajo como consecuencia que la población nacional tienda más a vivir en zonas urbanas y en menor medida en las zonas rurales. Esta tendencia lo corroboran las estadísticas del INEGI (1994) cuyos datos arrojan que en 1950 el 57% de la población vivía en zonas rurales y apenas un 43 por cien en zonas urbanas de más de 2500 habitantes. Esta relación parece haber cambiado en el año de 1990 toda vez que este porcentaje se invirtió a un 71,3% de la población que vive en zonas urbanas y el resto —28,7 por cien— en zonas rurales.

los más grandes (apenas 21 municipios) están asentados en territorios de más de 10.000 kilómetros cuadrados.

En ese orden de ideas, la marginación social es otro indicador que permite observar la heterogeneidad municipal, por lo tanto de acuerdo a los datos que aporta el CEDEMUN (2000) el 48 por cien de los municipios tienen grados de marginación alta y muy alta. Es decir, son municipios cuya población requiere atención especial por parte de los gobiernos municipales para aumentar la cobertura de los servicios públicos municipales más elementales y de ese modo tratar de disminuir la marginación social⁴⁰⁴.

No obstante, esta enorme heterogeneidad de los municipios mexicanos, encontramos que cada uno de ellos dentro de sus posibilidades económicas—políticas y capacidad administrativa ofrecen echando mano de distintas formas de prestación, los servicios públicos más elementales para la vida diaria de sus habitantes. Los cuales van desde el registro de nacimientos —registro civil—; agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; seguridad pública; alumbrado público; limpia de calles, recolección de basura; mercados; rastro; actas de defunción y no podía faltar entre todos ellos, el servicio municipal de panteones y cementerios.

La tercera razón que explica la importancia del municipio dentro del sistema político mexicano tiene que ver con el porcentaje del gasto público que ejerce y su influencia en el empleo público. En este orden de ideas, según datos de la OCDE (1998:24) del 100 por ciento del gasto público total en México a los gobiernos municipales⁴⁰⁵ les corresponde ejercer un 3,44 por cien, en contraste el gobierno federal gasta el 80,40 por cien, los estados el 12,45 por cien y el Distrito Federal un 3,69 por cien.

Estos datos muestran los desequilibrios del gasto público por niveles de gobierno que existe en México, los cuales no se corresponden comparativamente

⁴⁰⁴ Como ya se mencionó en esa circunstancia se encuentra el municipio de Santa Catarina en San Luis Potosí que presenta un nivel muy alto de marginación social de acuerdo con el PNUD. Véase cuadro en el capítulo 1 el cuadro 1.4

⁴⁰⁵ Aunque esta cifra difiere de la proporcionada por el INEGI (1997) en cuyos datos la Federación gasta el 71,35%, los estados el 23,30% y los municipios el 5,36%. Sin embargo en ambos casos muestran las asimetrías en el ejercicio del gasto entre cada nivel de gobierno. Véase, también Rowland y Ramírez (2000: 6).

con los porcentajes del gasto en los países de la OCDE donde los gobiernos municipales tienen una mayor participación en el gasto público⁴⁰⁶. Aunque también resulta cierto que a partir a 1998 la federación ha descentralizado a los municipios el gasto social del Ramo 33 –véase capítulo 4- cuyos recursos son entregados directamente a éstos para su administración, con lo cual, los gobiernos municipales en su conjunto tienen actualmente una mayor participación en el gasto público aunque no se compara con los datos de los países de la OCDE.

Por otra parte, para el desarrollo de sus actividades resulta lógico que los gobiernos municipales requieran de personal que desempeñe las funciones adicionales a los cargos políticos de elección popular. Es decir, además del Presidente Municipal, de los Regidores y de los Síndicos los gobiernos municipales tienen que contratar personal de base o de confianza para el desempeño de las actividades que contemplan las estructuras administrativas de sus administraciones públicas.

De esta manera, encontramos de acuerdo con los datos del CEDEMUN (2000) que los 2427 municipios que existían en el año 2000 se habían convertido en fuentes generadoras de empleo para aproximadamente 416.778 personas que desempeñan múltiples puestos de trabajo⁴⁰⁷. De ese total 2.427 puestos de trabajo son desempeñados por los presidentes municipales; 15,585 son regidores (6,5 en promedio por municipio). En tanto que 2,661 personas ejercen el cargo de Síndico y 61.527 puestos son desempeñados por autoridades auxiliares⁴⁰⁸.

Esos mismos datos muestran que 121,696 personas son empleados públicos municipales que ejercen el cargo dentro de las administraciones públicas

⁴⁰⁶ Aunque al parecer la tendencia del gasto público en los países de la OCDE también es heterogénea, sin embargo, la estructura del gasto público por niveles de gobierno muestra otra dinámica. Así la administración federal gasta casi un 69%, el nivel intermedio un 10% en promedio, y las administraciones municipales más de un 25%, resaltan Dinamarca y Suecia con 48,5 por cien (OCDE, 1998). Para el caso de España puede verse, Bañón Martínez Rafael y Ernesto Carrillo, El gobierno y la Administración Pública española en Cifras, Papel de trabajo 0193, Instituto Universitario Ortega y Gasset. Madrid, España.

⁴⁰⁷ Solo para comentar que de acuerdo con Cabrero (2002) los municipios grandes ocupan en promedio 1600 trabajadores mientras los más pequeños en promedio a 60 trabajadores aunque también hay algunos que tienen menos de 20 empleados.

⁴⁰⁸ A ese mismo respecto los datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal (INDESOL-INEGI, 2000) parecen coincidir. En ese sentido la encuesta señala que en el año 2000 había 2427 presidentes municipales. El número de regidores era de 17305 y 2727 Síndicos. En tanto que el número de autoridades auxiliares ascendía a 65.505 funcionarios que ejercían ese cargo.

municipales con un contrato de base⁴⁰⁹ y 155.809 personas desempeñan puestos de confianza. En tanto que 59.550 son funcionarios públicos municipales que se desempeñan por honorarios⁴¹⁰ (CEDEMUN, 2000). Todos estos números así como los que proporciona la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal⁴¹¹ (INDESOL-INEGI, 2000) nos hablan de la magnitud en el empleo que guardan los municipios en México.

La cuarta razón que explica la importancia de los municipios en el sistema político mexicano es que este nivel de gobierno representa hoy en día un espacio importante para el desenvolvimiento de la participación política de la población que vive en cada uno de los 2427 municipios. De esta manera como lo veremos más adelante en este mismo capítulo, los municipios en México son el espacio ideal para la expresión de los intereses políticos tanto de los ciudadanos, grupos de presión y de los propios partidos políticos que son las instituciones concebidas por la Constitución para que los ciudadanos puedan participar políticamente en la conformación de los gobiernos municipales⁴¹².

Quizá por esta razón se explique porque en el espacio político municipal la alternancia política se haya dado antes que en los otros ámbitos de poder político (Ziccardi, 2000: 36; Merino, 2005). Situación que consideramos no es casuística o fortuita sino que tiene su referente en la amplia <<insurgencia municipal>>⁴¹³ que se generó en muchos municipios a partir de la década de los

⁴⁰⁹ Los Empleados de Base, de acuerdo a la Ley de Trabajadores al Servicio de las Instituciones Públicas del Estado de San Luis Potosí (1996) son aquellas personas que prestan sus servicios de manera permanente, por nombramiento o porque figuran en las nóminas tienen derecho a pertenecer a un sindicato y no pueden ser despedidos sino por causas justificadas. Por lo tanto su trabajo no termina cuando terminan las administraciones municipales. Por su parte los empleados de confianza son aquellas personas que desempeñan funciones de dirección y no tienen las mismas prerrogativas que los empleados de base, es decir, su estancia en las administraciones está ligada a la vida de una administración municipal.

⁴¹⁰ Los datos del empleo de los gobiernos municipales de San Luis Potosí pueden consultarse en el capítulo 5 de esta tesis de manera específica en la tabla V.3.

⁴¹¹ En ese sentido los datos de la encuesta señalan que en el año 2000 trabajaban en las administraciones públicas municipales un total de 478.010 empleados públicos. De los cuales, 182.776 (38.24%) eran empleados de base y 250.677 era personal de confianza (52.44%). En tanto que el número de empleados por honorarios era de 44.557 empleados (9.32%).

⁴¹² Véase más adelante el tema del sistema de partidos. En el capítulo 5 se puede observar la participación política de los ciudadanos en las elecciones municipales del estado de San Luis Potosí. En tanto que en el capítulo 6 ofrecemos de manera más específica la participación de los ciudadanos en los seis municipios que estudiamos.

⁴¹³ De acuerdo con López Chavarría (1994: 63) la insurgencia municipal tenía que ver con actos de protesta pos-electorales como bloqueos de carreteras; obstrucciones a la oficinas de los palacios municipales; manifestaciones y otros actos de resistencia civil que utilizaron tanto los ciudadanos como los partidos políticos para expresar su inconformidad con los resultados electorales que consideraban fraudulentos.

ochenta. A este respecto, Arreola, Álvaro (1985: 334—335) opina que << por décadas se vio que para que el Estado mexicano reconociera un municipio de oposición, es decir, diferente al PRI, es porque la movilización social fue notablemente firme y porque la vigilancia que se hizo de los comicios por parte de la ciudadanía inconforme fue todo un ejemplo de lucha>>.

Evidentemente, esto trajo como consecuencia cambios en la representación política entre 1990 y el año 2000 (Merino, 2005). En ese sentido, si se revisan los datos que presentamos en el cuadro III.5 se puede observar la reflexión anterior y con ello ver la pluralidad que va tomando la representación de los partidos políticos en el mapa político municipal entre 1994 y el año 2000.

De este modo, al año 2000 los datos muestran que 1300 de los 2427 municipios de México son gobernados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en tanto que el Partido Acción Nacional (PAN) gobierna 320 municipios. Por su parte el Partido de la Revolución Democrática (PRD) gobernaba 213 municipios, el Partido del Trabajo (PT) en 21 municipios y el Partido Verde Ecologista de México gobierna 14 municipios. Además, como el sistema electoral permite las coaliciones de partidos, se dio el caso de que diversas coaliciones de Partidos⁴¹⁴ gobernaban 120 municipios en el año 2000 en tanto que 418 de los 570 municipios del estado de Oaxaca son gobernados por el sistema de usos y costumbres que prevalece en esa entidad federativa.

Esos mismos datos del mapa político municipal adquieren mayor dimensión si tomamos como referencia el número de población que gobierna cada uno de los partidos políticos. De esta manera tenemos que el PAN — en el año 2000— gobernaba a 31.910.393 de ciudadanos que viven en esos los 320 municipios donde gobierna. En los municipios gobernados por el PRI viven 42.425.944 de ciudadanos y por su parte el PRD ejerce gobierno en municipios donde habitan 8.158.403 ciudadanos.

⁴¹⁴ De acuerdo con datos de CEDEMUN (2000) las distintas coaliciones de partidos con representación política municipal son: Coalición PRD—PT 3 municipios en el estado de Baja California Sur. La Coalición PVEM—PRD 1 municipio en el Estado de Nuevo León. La Coalición Alianza por el Cambio PAN—PRD—PT y PRS gobernaban en el año 2000 en el estado de Nayarit en 6 municipios. Por último, la Alianza por el cambio PAN—PVEM gobiernan 97 municipios en todo el país.

Lo anterior parecer tener su explicación ya que si bien es cierto que el PRI es el partido que más número de municipios gobierna, sin embargo muchos de ellos dentro de las tipologías son en su mayoría rurales o semiurbanos, aunque también gobierna 14 capitales de los estados. Cuestión que contrasta con la realidad del PAN que gobierna un menor número de municipios pero muchos de ellos son urbanos o normalmente son las capitales de los estados⁴¹⁵.

Lo anterior parece tener mayor sentido si tomamos como referencia el caso del estado de San Luis Potosí que es el Estado donde ubicamos nuestro estudio. Creemos que ello explica un poco más lo que acabamos de mencionar ya que de sus 58 municipios, el PAN gobierna 18 cuya población suma 1.319.876 habitantes (de un total de 2.296.363) es decir un 57,47 en términos porcentuales. Mientras que el PRI que es el partido que gobierna más municipios — 34 de los 58— apenas gobierna 863.518 ciudadanos, es decir un 37,67%. El PRD gobierna 2 municipios cuya población apenas asciende a 17.135 ciudadanos (véase cuadro V.1). El PT gobierna el municipio de Villa de Ramos con una población de apenas 34.432 habitantes. Por su parte el partido estatal, Nava Partido Político, gobierna el municipio de Tampacán que cuenta con una población de 16.008 habitantes y la Alianza por México (PRD—PT) gobierna 2 municipios pequeños cuya población asciende a 45.527 habitantes⁴¹⁶.

Todos estos datos nos permiten tener una evidencia de la magnitud e importancia que los gobiernos municipales tienen en el sistema político mexicano y sobre todo nos indican que las formas de gestión y de relación entre los órdenes de gobierno se han vuelto más complejas dando lugar a lo que Alain de Remes (1998) llama <<Gobiernos Yuxtapuestos>>⁴¹⁷. Esta nueva realidad cuya premisa es la pluralidad parece estar permitiendo nuevos patrones de negociación,

⁴¹⁵ Solo para agregar un dato relacionado con esto mismo. De acuerdo a los datos de CEDEMUN (2000:35) de las 31 capitales de los estados que conforman el país el PRI gobierna 14, el PAN 12 y 3 el PRD y 2 son gobernadas por coaliciones.

⁴¹⁶ Véase el capítulo 5. El epígrafe 5.3.4 y de manera específica los datos del cuadro V.3 y V.4.

⁴¹⁷ Este concepto fue acuñado por el investigador Alan de Remes (1998) para denotar la existencia de gobiernos municipales gobernados por un partido distinto al que encabeza el Gobierno del Estado. De esta forma afirma Alan de Remes <<los gobiernos yuxtapuestos son aquellos en los cuales los gobiernos de distinto color político, con distintas atribuciones y poderes, coexisten simultáneamente en el espacio territorial de un estado de la federación. >>.

hechura y ejecución de programas públicos en un esquema de gestión intergubernamental.

Asimismo desde nuestra perspectiva esto ha tendido a configurar un nuevo modelo de Relaciones Intergubernamentales caracterizadas en este entorno por la interdependencia entre los distintos órdenes de gobiernos, debido a que en el espacio Federal y en los Estados la alternancia política que hace años parecía algo imposible hoy es una realidad.

Por último, la quinta razón que explica la importancia de los gobiernos municipales en el sistema político mexicano tiene que ver con el ese proceso de transformación política que ha vivido México en la última década del siglo XX. En ese sentido coincidimos con el planteamiento de Batley (1991) acerca del papel estratégico que juegan los gobiernos municipales en la construcción de la nueva legitimidad y en el desarrollo y reforzamiento de las nuevas estructuras y prácticas democráticas.

En ese contexto si se tiene en cuenta que el rol que juegan los gobiernos municipales en México — como primer nivel de gobierno—es privilegiado dentro de esa relación continua que se da entre la sociedad y el Estado. Por lo tanto, los ciudadanos tienden a encontrar soluciones como bien señala Bañón y Carrillo (1997) en aquel gobierno que tienen más cerca, aquel que pueden tocar. A diferencia del gobierno federal o el estatal que parecen enfrentarse a problemas de legitimidad —distintos— por esa falta de cercanía con la sociedad o ajenidad del poder como le llama Baena (1990:322).

No obstante lo anterior, coincidimos que si bien es cierto que los gobiernos municipales tienen la posibilidad de responder con mayor rapidez a los cambios (Osborne y Gaebler, 1994), sin embargo creemos de acuerdo con Alba (1997:19) que su legitimidad depende en todo caso de los rendimientos que sean capaces de generar. Por tanto, creemos que es necesario que los gobiernos municipales cuenten con capacidades de gestión y estructuras flexibles que les permitan enfrentar los cambios de un mundo cada vez más globalizado.

En este orden de ideas coincidimos con Aguilar Villanueva (2002) quien señala que dos son las tendencias que reaniman la política y la administración pública contemporánea en México, por un lado reconstruir su naturaleza pública y en segundo lugar, reconstruir su capacidad administrativa gerencial⁴¹⁸. En cuanto a la primer tendencia, esta tiene que ver con cuestiones de orden democrático, en donde la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos y la rendición de cuentas sean soportes de legitimidad de los gobiernos, al igual que la participación y derecho de los ciudadanos en el ejercicio del gobierno, que permita otorgar el carácter público y no gubernamental en la hechura de las políticas.

3.1.2. Las instituciones políticas del gobierno municipal y su relación con las instituciones de gobierno del sistema político mexicano.

Una vez agotado —más arriba— el debate sobre si el municipio es o no una instancia de gobierno en este epígrafe, hablaremos de las instituciones del gobierno municipal y su relación con las instituciones políticas tanto del gobierno federal como del gobierno estatal. Partimos de la idea que el municipio como institución del Estado Mexicano cuenta con sus tres elementos esenciales: población, territorio y gobierno.

En ese orden de ideas el gobierno municipal lo vamos a identificar en los ayuntamientos que son la representación política del gobierno municipal ⁴¹⁹ los cuales como tales coexisten e interactúan como instituciones formales con los

⁴¹⁸En su opinión Aguilar Villanueva (2002) opina que por reactivación de la capacidad administrativa se entiende <<principalmente la modernización-innovación-reinvención de la administración pública mediante múltiples medidas y reformas que despierten y enderecen el cansado y torcido tronco burocrático con nuevas formas organizativas y gerenciales en el sector público: gestión financiera, gestión estratégica, gestión de calidad, gestión del conocimiento, gestión interorganizacional e intergubernamental. Todo ello con el propósito de que el gobierno ofrezca sentido de dirección a sus comunidades y sea para ellas un factor de éxito por mostrarse capaz de manejar las oportunidades y adversidades de su entorno. Asimismo para que el gobierno cuide las E's (=economía, eficacia, eficiencia) en la asignación y uso de los recursos públicos escasos y asegure la calidad de los bienes y servicios públicos, desarrolle la profesionalización del sector público (que no es equivalente a servicio civil de carrera, como se le quiere presentar en el país), introduzca el gobierno electrónico o digital. >>

⁴¹⁹ En este sentido estamos de acuerdo en la aclaración que al respecto hace Baena (1990:336—337) cuando distingue dentro de la organización municipal, un nivel político —que corresponde al gobierno, cuya característica principal es la elección— y otro administrativo profesional, integrado por funcionarios que conforman la administración municipal. En este epígrafe nos referimos y abordaremos el papel del primero dentro del sistema político. Las funciones del Ayuntamiento, del Presidente Municipal, de los Regidores y de los Síndicos son descritas de manera más amplia en el capítulo 4.

En cuanto a los otros elementos, población y territorio solo anotaremos que el primero lo compone aquella comunidad de personas que de hecho o de derecho tienen su domicilio dentro de ese espacio llamado municipio, por su parte el territorio es la circunscripción —o límites— donde se asienta la población. Véase al respecto, Mejía Lira José (1991:31) (IAPEM, 1997: 2) Olmedo, Raúl (1998).

otros poderes del sistema político reconocidos por la CPEUM, es decir, los poderes federales y los poderes de los estados.

Como ya lo señalábamos dentro de cada municipio el Ayuntamiento es la institución política más importante ya que éste representa el órgano supremo de decisión política y administrativa⁴²⁰. Su organigrama está compuesto de un presidente, regidores y síndicos quienes son electos mediante votación popular y directa (Alcántara, 2008:58). De hecho así lo señala el texto actual del artículo 115 de la CPEUM en su fracción primera, que a la letra dice:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

De lo anterior hemos deducido que las instituciones políticas en el ámbito municipal son el Presidente Municipal, los Regidores y los Síndicos⁴²¹. En cuanto al primero podemos decir que éste representa el poder ejecutivo dentro del gobierno municipal y por lo tanto ejerce un doble papel: en primer lugar es el representante jurídico — administrativo y político del municipio frente a los otros poderes públicos. En segundo lugar internamente asume la responsabilidad administrativa de ser el representante de la administración pública municipal, cuya principal función será ejecutar las decisiones que dicte el Ayuntamiento así como

⁴²⁰ Anteriormente a la reforma municipal de 1999 solo se le consideraba al ayuntamiento como administrador del municipio, sin embargo esa reforma creemos que circunscribió a esta institución en su justa dimensión como, gobierno —véase el cuadro del artículo 115 en su perspectiva histórica, anexos capítulo 1—. Este cambio nos encontramos que no ha sido incorporado en la actualización que Alcántara hace a su obra (2008:58) donde considera todavía al ayuntamiento como administrador y no como gobierno.

⁴²¹ Como lo veremos más adelante — epígrafe del sistema electoral en este mismo capítulo— la estructura y tamaño de cada ayuntamiento varía en cada uno de los 2427 municipios pero de manera general su estructura e integración está determinada por esas tres instituciones políticas: el presidente, regidores y síndicos.

En ese mismo sentido, vale la pena aclarar lo que se entiende por Ayuntamiento, Cabildo y Municipio. De este modo, de acuerdo con el Diccionario Práctico de la Administración Pública Municipal (Olmedo, Raúl, 1998) El Ayuntamiento es el órgano colegiado y deliberante que asume la representación del municipio. Está integrado por el presidente municipal, el o los síndicos y los regidores, electos por votación popular. La reunión de los ediles constituye el ayuntamiento. En ese orden de ideas el diccionario señala que resulta frecuente identificar al ayuntamiento con el nombre de cabildo, ello responde al hecho de que el gobierno municipal es un cuerpo colegiado que emite decisiones, delibera y discute los diversos aspectos de la vida local. Estas deliberaciones y discusiones se llevan a cabo en reuniones denominadas sesiones de cabildo. En este contexto a este órgano y al ayuntamiento aludimos cuando hablamos del gobierno municipal. En tanto que el Municipio como se ha señalado y lo establece el diccionario es “la entidad político - jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas de acuerdo con sus propios fines”.

nombrar junto con la aprobación del Ayuntamiento a los funcionarios de la administración⁴²².

No obstante lo anterior la función del Presidente Municipal de acuerdo a Rodríguez (1999: 74—77) tiende a ser más política que administrativa dentro de la vida municipal puesto que su prioridad será conservar la tranquilidad social mediante la negociación y la conciliación entre los grupos de presión económicos y políticos. Lo cual, ubica al Presidente Municipal como un conciliador de intereses.

Aunado a lo anterior, encontramos que al Presidente Municipal las leyes o códigos municipales le reconocen el <<voto de calidad>> en caso de empate en las votaciones del cabildo. Asimismo como veremos más adelante las leyes electorales le permiten contar con la mayoría y control del Ayuntamiento⁴²³ lo cual ha propiciado que el presidente municipal pueda ejercer un tipo de liderazgo hacia el interior del mismo que bien se puede caracterizar como el de un alcalde fuerte en los términos que Baena (2000:137) lo contempla.

En cuanto a las otras instituciones políticas municipales, es decir los Regidores y Síndicos⁴²⁴. Estos en conjunto se puede decir que forman la <<rama legislativa>> del gobierno municipal ya que entre sus atribuciones colegiadas está el formular, aprobar y expedir los bandos de policía y buen gobierno y todos los reglamentos, acuerdos y disposiciones administrativas que rigen la vida municipal.

En cuanto a los Síndicos podemos decir que éstos son quienes representan legalmente al municipio en aquellos litigios en los que aquel es parte demandante o demandada ante los tribunales judiciales, además cumplen labores de vigilancia hacia el interior del gobierno municipal (Roldan, 1994; Mejía, 1991: 32; Olmedo, 1998).

⁴²² Al respecto véase en el capítulo 4 las funciones específicas que tiene el Presidente Municipal.

⁴²³ A esto hay que agregar que normalmente el candidato a Presidente Municipal negocia con su partido para que las posiciones más importantes en las planillas de regidores sean incluidos gente de su confianza, además una vez ganada la elección las principales comisiones dentro del Cabildo son asignadas a personas de confianza y del partido del Presidente Municipal. Véase el epígrafe de la lista dentro del Sistema Electoral.

⁴²⁴ En el capítulo se describen las funciones que les corresponde desempeñar.

Los Regidores municipales por su parte de acuerdo con Olmedo (1998) y Merino (2005) son las autoridades dentro del Ayuntamiento cuya función principal es realizar labores de inspección y vigilancia, para lo cual la ley les reconoce el derecho de participar de las discusiones de los asuntos municipales con voz y voto. Aunque huelga decir que no poseen facultades ejecutivas o de decisión por mutuo propio, sino que sus propuestas deben llevarlas para su análisis al seno del Cabildo, el cual es la instancia donde verdaderamente se toman las decisiones importantes del gobierno municipal⁴²⁵.

Por otra parte, por lo que se refiere a las instituciones políticas de los otros poderes como el objetivo central de esta tesis no es el estudio de éstas por ello aquí trataremos de explicar solamente de manera breve la forma como se conforman y de manera más amplia la influencia que a través de sus facultades tienen sobre la institución municipal. No obstante ello, vale la pena señalar que en la literatura en México existe una cantidad importante de obras que explican la organización y funcionamiento de las instituciones políticas en México⁴²⁶.

En cuanto a la organización de los poderes federales el artículo 49 de la CPEUM señala que << el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial> debiendo prevalecer entre ellos la división de poderes⁴²⁷. De esta forma, de acuerdo con el artículo 80 de la CPEUM encontramos que el cargo del titular del Poder Ejecutivo está representado unipersonalmente por el Presidente de la República (Alcántara, 2008:51).

En ese contexto como el sistema de gobierno en México es Presidencial una de sus características es que el Presidente de Republica asume un doble

⁴²⁵ Al respecto puede verse la obra editada por, Senado de la Republica (2001), *El Municipio Mexicano*, Instituto de Investigaciones Legislativas, México.

⁴²⁶ En efecto, el lector puede recurrir a un conjunto de obras que permiten conocer de manera amplia tanto las instituciones jurídico-políticas tanto federales como las estatales en México. Al respecto se pueden consultar las siguientes obras: Nacif, Benito (2007) *Para Entender las Instituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra, México. Cárdenas, Jaime et al. (2007). *Para Entender la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra, México. Cabrero, Enrique (2007). *Para Entender el Federalismo de los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra, México. Cejudo, Guillermo (2007). *Para Entender los Gobiernos Estatales de los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra, México. Carbonell, Miguel (2005). *Para Entender el Poder Judicial de los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra, México. Llamas, Agustín M (2005). *Para Entender el Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra, México. Nacif, Benito (2005). *Para Entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra, México.

⁴²⁷ Véase al respecto Fix — Zamudio, Héctor. << Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la Constitución mexicana>>, en AA.VV., *Memorias del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Tomo II, Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, México, 1987, pp. 619 a 708.

papel en lo político ya que al mismo tiempo es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno (Hurtado, 2001 y Llamas, 2005). En cuando a la elección del Presidente de la República de acuerdo al artículo 81 de la CPUEM es mediante votación directa y universal a una sola vuelta bajo por el principio de mayoría relativa. El tiempo de su mandato es por un período de seis años sin que exista posibilidad alguna — desde 1933— de reelección en el cargo⁴²⁸.

Aquí, creemos que vale la pena subrayar el rol que tiene la Presidencia de la República dentro del sistema político mexicano⁴²⁹ ya que así podremos entender más adelante el centralismo político—económico y administrativo que tanto daño parece causar tanto a los estados como a los municipios. Por esta razón, quizá Cossio Villegas (1972) llegó a considerarla como la <<monarquía sexenal absoluta>> y como el principal pilar y centro del sistema político mexicano, debido al caudal de facultades que el artículo 71, 72, 73 y 89 de la constitución le concede al Presidente de la República en relación a los otros poderes⁴³⁰.

A ese respecto Armenta (1996:151—152) opina que los actos del Presidente de la República van más allá de lo estrictamente constitucional por las siguientes razones: “a) la presencia de un partido oficial y hegemónico apegado a la voluntad del Ejecutivo; b) la docilidad del Congreso que sólo acata órdenes del

⁴²⁸ Para tener una visión más completa sobre el sistema electoral y la forma en que se elige el Presidente de la República, los Diputados Federales y Senadores en México puede consultarse, Dieter Nohlen, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, 3ª. Edición FCE, México, 2004, pp. 182-203 y 321-333; Navarro Fierro, Carlos M (2000), *Elecciones Presidenciales y Legislativas en América. Estudio Comparado en 20 países*, Colección *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos*, IFE, México. Asimismo, se puede consultar directamente la propia legislación electoral federal contenida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Una visión no muy actual pero que sigue siendo útil la encontramos en, Núñez, Arturo, *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*, FCE, México, 1994. En contraste una visión más reciente la ofrece, Woldenberg, José (2006). *Para Entender los partidos y las elecciones de los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra, México.

⁴²⁹ Al respecto, Aguilar Villanueva (1994:40) menciona <<que la presidencia es la piedra angular del régimen y / o sistema político mexicano, en tanto confiere a su titular la triple esencial autoridad de jefe del Estado, jefe de gobierno y jefe del partido político hegemónico>>. Por su parte, Alcántara (1999:43) atinadamente señala que << todo el sistema político formalmente gira de manera acusada en torno a la figura del Presidente, toda vez que el entramado institucional pone de relieve muy claramente que el sistema presidencialista de gobierno en México apenas disimula la preponderancia del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes>>.

⁴³⁰ En ese sentido solo para comentar que las facultades y competencia otorgadas por el artículo 89 de la CPUEM le permiten al Presidente de la República incidir tanto en el ámbito político, económico y social. En tanto que los artículos 71 y 72 le conceden facultades para participar en la dinámica legislativa al tener poder para iniciar leyes y el artículo 73 asigna al poder ejecutivo federal la facultad exclusiva de imponer entre otros impuestos el del comercio exterior, el impuesto de instituciones de crédito, así como aquellos impuestos sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales y especiales sobre gasolinas, energía eléctrica, producción y consumo de cerveza.

Una clasificación de las principales facultades constitucionales del Presidente puede verse Aguilar, Villanueva (1994: 72 a 74) igualmente puede verse Hurtado (2001) y Llamas (2005).

Poder Ejecutivo, porque la mayoría de sus integrantes pertenecen al partido de Estado; c) el monopolio del ejercicio de iniciativas de leyes y decretos de que hace uso el Presidente; d) la intervención que el titular del Poder Ejecutivo tiene en la conducción, decisión y nombramientos en la Administración Pública; e) la designación un tanto dirigida que el Presidente ejerce para nombrar al personal del Poder Judicial Federal, y f) la designación discrecional y subrepticia de los gobernadores de los estados”.

Además de estas razones existen otras de elevada relevancia como bien lo señala Carpizo (1987:25—26) entre las que menciona las siguiente << a) la marcada influencia en la economía a través de diversos organismos estatales y de las amplias facultades que tiene en materia económica; b) la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él; c) la fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación, y d) las amplias facultades extra constitucionales como es la facultad de designar a sus sucesor>>⁴³¹.

En esta misma línea Garrido (1989:424) dice que el Presidente de República en México tiene diversas facultades que le permiten actuar como un poder constituyente dotado de autoridad para enmendar la CPEUM, esto lo hace ver como el legislador principal. Asimismo cuenta con facultades para asumir jurisdicción en asuntos judiciales y algunas facultades discrecionales para establecerse como la última autoridad en cuestiones electorales y despedir lo mismo a gobernadores⁴³², presidentes municipales y legisladores federales y estatales.

⁴³¹ Esta última función la describe ampliamente y con la experiencia de haber sido favorecido por ese método y haberlo aplicado tanto para la elección de su sucesor como de gobernadores Miguel de la Madrid Hurtado presidente de México durante el periodo 1982-1988. Véase, De la Madrid y Lajous (2004:67, 369,737-758).

⁴³² En la obra de González Oropeza (1987:253) y en Báez (2001:398) se aportan las evidencias empíricas sobre la intervención presidencial en la desaparición de poderes estatales entre 1934 y 1976. En ese periodo el presidente en turno en México despidió a un total de 17 gobernadores. En ese mismo sentido, durante el periodo de Miguel de la Madrid en San Luis Potosí, al Gobernador Florencio Salazar en mayo de 1987 se le pidió su renuncia al cargo por los problemas de ingobernabilidad. En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari esa práctica fue recurrente en los casos de San Luis Potosí, Guanajuato y Michoacán en 1991 como parte de los conflictos poselectorales el presidente les pide a los gobernadores electos que renuncien al cargo. En la obra de De la Madrid y Lajous (2004: 235-236, 297-299,463-464 y 725) Miguel de la Madrid comenta las razones y la forma en que políticamente se destituyó a los gobernadores de Yucatán, Guanajuato, Chihuahua y San Luis Potosí durante su periodo de gobierno.

Toda esta centralización de poderes, coinciden los autores se dio gracias a la existencia de un partido —el PRI— y de un sistema de partido hegemónico que a largo del tiempo de acuerdo con Casar (1996: 82—83 y 93) degeneró ese poder en un <<hiperpresidencialismo>>⁴³³. En efecto en el epígrafe sobre los partidos políticos se aporta evidencias sobre el papel y las funciones que tenía el PRI en su relación con el gobierno y específicamente con el Presidente de la República.

A partir de lo anterior, podemos afirmar -desde nuestra perspectiva- que en este entramado institucional centralizado el municipio y sus gobiernos frente a la Presidencia de la República siempre han mantenido un papel de subordinación, debido a que toda la política social — salud, educación, vivienda — y los recursos económicos los acapara el poder ejecutivo federal. Por lo tanto, la dependencia económica de los municipios frente al poder ejecutivo federal parece haber sido siempre la regla según lo veremos con la evidencia empírica que se aporta en los capítulo 4, 5 y 6 cuando se analiza las finanzas municipales.

Por otra parte, las instituciones políticas que conforma el Poder Legislativo Federal en México de acuerdo al artículo 50 de la CPEUM se encuentran organizadas de manera bicameral, es decir, por una cámara baja (Alcántara, 2008:54) denominada Cámara de Diputados⁴³⁴ y una cámara alta denominada Cámara de Senadores⁴³⁵. Ambas cámaras juntas forman lo que se

⁴³³ “El hiperpresidencialismo” de acuerdo con Casar (idem) se puede entender como la capacidad que tuvo el Presidente para intervenir en las instituciones y organizaciones que debían compartir el poder con la presidencia y con ello poder limitar el poder de las instituciones. En este orden de ideas, dicha intervención pudo hacerse de acuerdo con Casar (idem) mediante dos mecanismos a saber: “1) el uso y en ocasiones el abuso, de sus prerrogativas. 2) la expropiación y/o delegación voluntaria del poder y de las tareas del resto de las instituciones y organizaciones políticas”. Pero sobre todo subraya Casar por la constitución de un partido hegemónico.

⁴³⁴ La Cámara de Diputados de acuerdo al artículo 52 de la CPEUM la integran un total de 500 diputados. De los cuales, 300 diputados son electos en formulas — propietario y suplente— por el principio de mayoría relativa en un número equivalente de distritos electorales uninominales. En tanto que los otros 200 se eligen por el principio de representación proporcional en cinco circunscripciones electorales (Al respecto, puede verse Nohlen, 2004:326-329; Alcántara, 2008:61-62). Por su parte el artículo 59 de la CPEUM regula de manera general el período y la restricción de la no reelección inmediata. De este modo, los Diputados Federales son electos para un período de tres años al término del cual no pueden reelegirse de manera inmediata. Eso aplica para los diputados propietarios aunque en el caso de los diputados suplentes estos si pueden siempre y cuando no hayan ejercido como propietarios. Al respecto puede verse, Nacif (2005) y Alcántara (2008:54).

⁴³⁵ En ese sentido, la Cámara de Senadores de acuerdo con el artículo 56 de la CPEUM está integrada por un total de 128 senadores. Vale la pena señalar que esta Cámara de acuerdo con algunos autores (Nacif, 2005; Nohlen, 2004:331; Alcántara, 2008:54y61) duplicó su número por las reformas de 1993 y 1996. De esta manera actualmente se eligen tres senadores por igual en cada una de las 32 entidades federativas (96 en total) dos de los cuales se eligen por el principio de mayoría y el tercer senador representa a la primera minoría. En tanto que los 32 Senadores restantes son electos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal a

conoce como el Congreso de la Unión, el cual es considerado como un poder autónomo e independiente capaz de legislar y ejercer un sistema de pesos y contrapesos en el entramado institucional (Nacif, 2005). No obstante esta prerrogativa constitucional con que cuenta el Congreso en la práctica política, como ya se mencionaba, esa autonomía de poder con el Ejecutivo no se ha cumplido en el sentido estricto a pesar de las múltiples competencias que la CPEUM le atribuye al Legislativo.⁴³⁶

La importancia del Congreso de la Unión en torno a la institución municipal deviene por las facultades⁴³⁷ que éste poder tiene para iniciar y formar leyes, aprobar los presupuestos federales, así como, reformar la propia CPEUM en los términos del artículo 135.

En este sentido, el papel del Congreso de la Unión resulta fundamental para el desarrollo de la vida municipal ya que en sus manos ha estado la decisión de otorgarle mayores facultades a los municipios dentro del marco general establecido en el artículo 115 de la CPEUM. Dicho artículo, considerando la supremacía que tiene la CPEUM sobre las estatales ha servido como referente para que las legislaturas estatales legislen en materia municipal⁴³⁸. No obstante ésta importante facultad, cabe decir que tanto el Congreso de la Unión como los

nivel nacional (Nohlen, 2004:199 y 331; Alcántara, 2008:54). Asimismo, los Senadores son electos para cumplir un período de seis años quedando limitados también los senadores propietarios para reelegirse inmediatamente para el período siguiente, no así los suplentes que pueden postularse como propietarios en la siguiente elección, siempre y cuando no hayan ejercido el cargo como propietarios. Al respecto hay una tesis doctoral interesante sobre el Senado Mexicano, véase Altamirano (2001 y 2004).

⁴³⁶ Históricamente el Congreso como lo señala Rodríguez (1999: 56 y 57) ha sido un poder débil frente al ejecutivo y aunque reconoce que en los últimos años se ha vuelto más activo en las iniciativas de ley y más autónomo al poder ejecutivo, sin embargo el sistema político mexicano continúa dominado por el Presidente. En este mismo tenor a principios de la década de los años setenta Nedler (1971:43) sostenía la idea que <<el papel del Congreso era menor y básicamente ceremonial y técnico>>.

⁴³⁷ Al respecto, es preciso comentar que las facultades generales del Congreso de la Unión están contenidas en el artículo 73 de la CPEUM. Mientras que los artículos 74 y 75 de la CPEUM reglamentan las facultades específicas de la Cámara de Diputados y el artículo 76 las facultades de la Cámara de Senadores.

Dentro de las facultades que tiene el Congreso de la Unión sobre el ámbito municipal de acuerdo al artículo 73 se encuentran aquellas referidas a la expedición de leyes que permiten establecer la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en las siguientes materias: seguridad pública (fracción XXIII), Protección Civil (fracción XXIX—I); para establecer la concurrencia de éstos poderes en el ámbito de su competencias en materia de asentamientos humanos (fracción XXIX—C); y distribuir entre la federación, estados y municipios la función educativa (fracción XXV).

⁴³⁸ Vale la pena señalar que la competencia legislativa para regular el periodo de gobierno municipal corresponde a las legislaturas estatales en tanto que modificar la prohibición de la no reelección es competencia del Congreso de la Unión. Véase en este mismo capítulo el apartado de los sistemas electorales municipales, específicamente los epígrafes 3.3.5 y 3.3.6

Congresos Estatales han sido de acuerdo con Olmedo (1998) poco proclives a aumentar las facultades a los municipios.

En cuanto a las instituciones que conforman el Poder Judicial Federal en México⁴³⁹ de acuerdo al artículo 94 de la CPEUM son: La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), un tribunal electoral, tribunales colegiados y unitarios de circuito y los juzgados de distrito (Carbonell, 2005; Alcántara, 2008: 56-57). Respecto a ello señala Casar que al poder judicial en México se le puede llegar a considerar como un poder débil (Casar, 1996,86). Sin embargo, en nuestro caso consideramos que pese a esa debilidad su papel frente al municipio es de suma importancia.

En efecto, al revisar sus competencias encontramos que la SCJN tiene facultades de acuerdo al artículo 105 de la CPEUM (Fracción I, incisos, b, f, g, i, j) y a su ley reglamentaria, para conocer de las controversias constitucionales que se susciten sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales entre la federación y un municipio; entre el Distrito Federal y un municipio; entre dos municipios de diversos estados. Así como de aquellas controversias entre un estado y uno de sus municipios y entre un estado y un municipio de otro estado.

Lo anterior es importante subrayarlo si tenemos en cuenta que uno de los puntos centrales de la reforma municipal de 1983 fue proponer esquemas de gestión intergubernamental⁴⁴⁰ para la prestación de los servicios públicos municipales y para el cobro de los impuestos. No obstante ello, vale la pena señalar que fue hasta 1994 que los municipios adquirieron el derecho de recurrir ante la SCJN para resolver este tipo de problemas de orden constitucional.

Anteriormente de acuerdo con Rowland y Ramírez (2000:8) los municipios se encontraban desprotegidos de los actos que los otros poderes cometieran en contra de su autonomía. Por lo tanto, esta medida vino a representar un

⁴³⁹ Solo para aclarar que el Poder Judicial en México no es sujeto de elección popular sino que se conforma con la intervención de los otros dos Poderes. De esta forma, los 11 Ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación son designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado a partir de las propuestas presentadas por el Presidente de la República (véase, el artículo 96 de la CPEUM y Carbonell, 2005). Los requisitos para ser miembros del Poder Judicial Federal los encontramos en el artículo 95 de la CPEUM.

⁴⁴⁰ Hay un trabajo interesante sobre el tema de los municipios y la coordinación intergubernamental. Al respecto véase Rowland, Allison M (1999).

importante instrumento de protección jurídica para los municipios y sus gobiernos en relación con los otros poderes. Además porque implícitamente este hecho representó la aceptación de los municipios y sus ayuntamientos como poder público, pues antes de 1994 solo se les reconocía a los gobiernos municipales como una instancia administrativa.

Por otra parte, por lo que se refiere a las instituciones políticas de los Gobiernos Estatales la CPEUM en su artículo 116 señala que << el poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial>>. De esta manera, el Poder Ejecutivo se encuentra depositado en la figura del Gobernador del Estado⁴⁴¹ — Gobernador Constitucional o simplemente Gobernador⁴⁴²—. El cual es electo de manera unitaria, mediante votación directa y por el principio de mayoría relativa para un periodo de seis años sin posibilidad de ser sujeto de reelección ni inmediata ni mediata (Alcántara, 2008:58).

Actualmente⁴⁴³ la alternancia política en los estados parece haber otorgado a los gobernadores un papel muy importante en el escenario del sistema político mexicano. Este cambio comienza a partir de que el PAN ganó en 1989 en Baja California el primer gobierno estatal, lo cual fue un hecho inédito, toda vez de que durante 60 años ningún partido ajeno al PRI había ocupado el Poder Ejecutivo en una entidad federativa (Jiménez Badillo, 2001:435; Lujambio, 2000:103; Báez, 2001:398-401).

A partir de entonces va a comenzar una dinámica de alternancias⁴⁴⁴ en los gobiernos estatales, lo cual va a tener como resultado que hacia finales del año

⁴⁴¹ Al respecto véase un interesante trabajo sobre los Gobernadores de Alvarado, Arturo (1996). Igualmente se puede consultar el trabajo de Martínez Cabañas (1995) *La Administración Pública Estatal y Municipal*, INAP, México. Y un trabajo más reciente el de Cejudo, Guillermo (2007).

⁴⁴² Vale la pena señalar que algunas constituciones estatales difieren en cuanto a la forma que lo denominan. Pero en general de acuerdo al artículo 116 de la CPEUM se le conoce como Gobernador del Estado. En el caso del Estado de San Luis Potosí su Constitución en su artículo 72 menciona que << El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí>>.

⁴⁴³ Comentar que anteriormente hasta principios de la década de los ochenta, el papel de los Gobernadores se podía asimilar al de un representante del Presidente de la República en los estados ya que su papel era conservar el orden y lograr que los candidatos del PRI ganaran los espacios políticos que se disputaban. Esto debido a que -como mencionamos- el Presidente de la República era quien los nombraba, en ese sentido Graham (1971:5, citado por Rodríguez, 1999: 65) opinaba que <<el papel del gobernador era esencialmente el de un <<perfecto elegido>> ya que quienes gobernaban realmente estaban en la ciudad de México>>.

⁴⁴⁴ Los datos de las elecciones para gobernador pérdidas por el PRI entre 1989 y el año 2000 los aporta Báez (2001:399). Que como ya hemos señalado Baja California Norte es la primera entidad federativa que pierde el PRI en 1989 y la primera que gana el PAN. Le seguirán Guanajuato en 1991 (PAN), Chihuahua en 1992 (PAN), Jalisco en 1995 (PAN). Y en 1995 el

2001 como puede observarse con los datos del cuadro III.2 los partidos de oposición gobiernen en 15 de los 32 los gobiernos estatales. Lo cual desde nuestra perspectiva ha cambiado las formas de hacer política y las formas de negociación entre el Ejecutivo Federal y los Gobiernos Estatales⁴⁴⁵.

Independientemente de esto los Gobernadores frente a los gobiernos municipales y a los otros poderes estatales tienen un papel de predominancia debido a las múltiples funciones legislativas, políticas y administrativas que les corresponde desempeñar⁴⁴⁶. Estas razones han convertido a los gobernadores en un auténtico poder político real en la esfera estatal a tal grado que como señala Rodríguez (1999:60) se les tienda a reconocer dentro de la entidad federativa como <<un virrey >>.

Por lo tanto, no resulta extraño que algunos gobernadores en uso de esos poderes y replicando el presidencialismo utilicen su poder discrecionalmente frente a los gobiernos municipales y asuman un papel de superioridad, por ser ellos quienes se encargan de distribuir los recursos federales a sus municipios. Distribución que como lo vimos en el capítulo dos con la guerra de las participaciones entre el gobierno del estado de San Luis Potosí y el municipio de la capital se realizaba más con criterios políticos y discrecionales que bajo criterios racionales y técnicos. En ese mismo sentido, no sorprende -como veremos en el

PAN retiene Baja California Norte y Guanajuato. En 1997 el PRD gana por primera vez el Distrito Federal y el PAN gana Nuevo León. En 1998 el PRD gana Zacatecas y el PAN Aguascalientes. En 1999 el PRD gana en Baja California Sur y en alianza con el PT y el PVM gana Tlaxcala 1999 y en alianza con el PT Nayarit. En el año 2000 el PAN gana en Morelos y retuvo los gobiernos estatales de Jalisco y Guanajuato por su parte el PRD retiene el gobierno del Distrito Federal y en alianza con el PAN, PVM y PT gana en Chiapas.

⁴⁴⁵ Un ejemplo de esto es la formación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) en 1999. Esta organización de gobernadores se crea cuando todavía el Gobierno Federal estaba en manos del PRI, de ahí que en su primera etapa la formaron los gobernadores de oposición tanto del PRD como del PAN. El objeto de esta organización fue negociar mayores presupuestos para sus estados toda vez que en ese momento había una serie de recortes presupuestales. Actualmente la CONAGO reúne a todos los Gobernadores del país quienes se organizan en mesas de trabajo y constantemente se reúnen para tratar asuntos que les competen y negociar en bloque con el Gobierno Federal. Al respecto puede consultarse su portal de internet: www.conago.org.mx

⁴⁴⁶ En el caso de San Luis Potosí, el Gobernador de acuerdo al artículo 80 de la CPESLP le corresponde entre otras funciones que tienen que ver con los municipios: Promulgar y publicar las leyes; presentar ante el Congreso su presupuesto de ley de ingresos y su presupuesto de egresos; presentar el Plan Estatal de Desarrollo a los seis meses de tomar protesta. En este caso, la orientación de éste plan es importante para los municipios sobre todo porque sus líneas generales orientaran de manera normativa y técnica las acciones de los planes municipales. Asimismo, están dentro de sus funciones, prestar apoyo a los ayuntamientos cuando le sea solicitado por los mismos para el mejor ejercicio de sus funciones; ejercer el mando directo de la fuerza pública en el municipio donde residiera habitual o transitoriamente; celebrar convenios con la Federación y Municipios en materia de operación de obras. Igualmente les compete con autorización del Congreso avalar los créditos que soliciten los ayuntamientos; asistir a las reuniones de los ayuntamientos a solicitud de los mismos; nombrar a los miembros del tribunal de lo contencioso administrativo. El cual dicho sea de paso es la institución en las entidades que se encarga de conocer de las controversias de carácter administrativo y fiscal que se presenten entre las administraciones públicas estatal y municipal.

capítulo 5⁴⁴⁷ - que sea el gobernador quien decida a que municipios asignar más o menos recursos o establecer un férreo control político sobre los gobiernos municipales a través del Congreso del Estado.

Otra razón que parece explicar el poder político de los gobernadores es el papel que estos tienen dentro de su partido. De este modo, dentro del PRI se volvió una tradición que el nombramiento de los candidatos a presidentes municipales se decidiera en las oficinas del gobernador, ya que éste fungía como el líder del partido en el Estado⁴⁴⁸. Con esta práctica política parece reproducirse el gen del presidencialismo en la entidad federativa toda vez que el papel que va a jugar el gobernador frente a los presidentes municipales es similar al de un patrón.

No obstante que esta práctica en principio fue de los gobernadores del PRI, sin embargo actualmente parece que algunos gobernadores de los otros partidos tienden a reproducirla (Rodríguez, 1999). Aunque no siempre esa decisión ha sido la mejor ya que como bien señalan Cornelius y Craig (1991:26) y Nava Negrete (1985:295) esta intervención política de los gobernadores en algunos casos constituyó un frente de conflicto dentro de los municipios, sobre todo cuando los candidatos propuestos eran impopulares o por su ineptitud para el manejo de los problemas locales se generaba conflictos de ingobernabilidad⁴⁴⁹.

⁴⁴⁷ En ese sentido se puede ver en el capítulo 5 de manera específica los epígrafes 5.3.2.1, 5.3.3. y 5.3.4

⁴⁴⁸ Al respecto, cabe mencionar que uno de los Ex—Presidentes municipales entrevistados por nosotros, nos confió que <<siendo el diputado local, fue llamado a la oficina del gobernador para que aceptara ser el candidato en el municipio de Rioverde y que incluso el presidente <<formal>> del partido en el estado y su delegado nacional, estuvieron de acuerdo en esta maniobra política, él tuvo que aceptar porque no le dieron otra opción, ya que aceptaba o dejaba de ser diputado local >>. (entrevista número 53).

Este mismo fenómeno de la intervención política del gobernador lo comentan Rowland y Ramírez (Op.cit,14) y Nava Negrete, Alfonso <<los municipios en México>>, en Derecho Municipal Iberoamericano, Instituto de Administración Local, 1985, Madrid, p. 295.

Existe además una versión cinematográfica que da cuenta de esta práctica, la cual se exhibe en la Película Mexicana (2000) << La Ley de Herodes>>.

⁴⁴⁹ Coincidimos con ese señalamiento ya que esta situación propició que el PRI perdiera muchas elecciones municipales en todo el país. En ese caso, San Luis Potosí no fue la excepción según se puede ver en el epígrafe 5.3.4 del capítulo 5.

Asimismo, para ejemplificar esa reflexión sobre la intervención del Gobernador en la vida política municipal. Aquí podemos mencionar un ejemplo en base a información de nuestras entrevistas del municipio de San Luis Potosí. En ese contexto, durante el proceso electoral municipal de 1985 el Gobernador de San Luis Potosí el Licenciado Florencio Salazar se empeñó en imponer como candidato y presidente municipal al Licenciado Medina de los Santos. De este modo, su intervención le permitió hacerlo candidato, sin embargo como la elección constitucional fue muy cuestionada por haber incurrido en prácticas de fraude por el Ingeniero Guillermo Pizzuto Zamanillo quien fue el candidato de la oposición. Como el árbitro electoral en ese momento era el propio ejecutivo estatal a través de su secretario de gobierno presidía el consejo estatal electoral luego entonces las impugnaciones que presentó la oposición no tuvieron ningún efecto.

Además como el gobernador se empeñó en sostener al Lic. Medina como presidente electo éste proceso electoral terminó con hechos violentos en la plaza de armas de San Luis Potosí y la quema de palacio municipal el día 1º de enero de 1986. No obstante ello, el Lic. Medina se mantuvo al frente del gobierno municipal, sin embargo ese problema de falta de

En tanto a las instituciones del Poder Judicial en los Estados nos encontramos de acuerdo con Martínez Cabaña (1992:45) y Cejudo (2007) de que estas están representadas por un Supremo Tribunal de Justicia del Estado (STJE); un Tribunal Electoral; un Consejo de la Judicatura; Jueces de Primera Instancia; Jueces Menores y Jueces Auxiliares. Al igual que el Poder Judicial de la Federación este no es un poder sujeto a elección popular y en su integración participan el poder ejecutivo y el poder legislativo⁴⁵⁰.

Por otra parte, en cuanto a la relación que tiene el Poder Judicial del estado frente a los gobiernos municipales se puede decir que esta es mínima y hasta cierto punto limitada, ya que a pesar de que ese poder se encarga de la administración de la justicia, sin embargo se encuentra limitado por la legislación federal. Esto es debido a que entre sus funciones y competencias no está el conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre el Poder Ejecutivo Estatal y los municipios del estado, toda vez que esto es competencia como ya se mencionó de la SCJN (Puertas Gómez, 1993:8).

Para cerrar nuestro análisis de las instituciones del Gobierno del Estado y su relación con la institución municipal y sus gobiernos municipales mencionaremos que dentro de los sistemas políticos estatales en México hay otra institución que ejerce bastante influencia hacia los gobiernos municipales. Nos referimos al Poder Legislativo de los Estados cuyo ejercicio corresponde a un cuerpo colegiado denominado como <<Congreso del Estado>> o <<Congreso Local>> que funciona de manera unicameral (Cejudo, 2007).

legitimidad electoral fue el detonante para no obtener legitimidad social y estabilidad política y financiera toda vez que la oposición se organizó a través del Frente Cívico Potosino y convocaron a la sociedad a no pagar impuestos. Al respecto puede verse los diarios de esas fechas (El Sol de San Luis, Diciembre de 1985 y Diciembre a Enero de 1986) Igualmente De la Madrid y Lajous (2004:510-512) desde el poder hacen una excelente crónica política de este hecho.

⁴⁵⁰ En el caso específico de San Luis Potosí de acuerdo al artículo 96 de la CPESLP << El Supremo Tribunal de Justicia se integra con dieciséis Magistrados numerarios y quince supernumerarios. Para el nombramiento de los numerarios, el Gobernador propondrá al Congreso al triple de personas respecto al número de cargos por cubrir, dentro de las cuales la Legislatura hará los nombramientos respectivos en el término de diez días; y en el caso de que, vencido ese plazo, aún no se haya hecho la designación, el titular del Ejecutivo procederá a hacer el nombramiento de entre las propuestas>>.

Cuadro III. 2. Composición de los congresos locales en México según partido político al 2001

Estado	Gob. Estado	PRI	PAN	PRD	OTRO	Total de Diputados	Tipo de gobierno
Aguascalientes	PAN	12	10	1	4	27	DIVIDIDO
Baja California N	PAN	10	12	2	1	25	DIVIDIDO
Baja California S	PRD	4	5	10	2	21	DIVIDIDO
Campeche	PRI	19	12	3	1	35	UNIFICADO
Coahuila	PRI	19	5	2	6	32	UNIFICADO
Colima	PRI	13	8	3	1	25	UNIFICADO
Chiapas	Coalición	26	5	6	3	40	DIVIDIDO
Chihuahua	PRI	18	11	2	2	33	UNIFICADO
Durango	PRI	13	8	1	3	25	UNIFICADO
Guanajuato	PAN	8	23	2	3	36	UNIFICADO
Guerrero	PRI	30	1	14	1	46	UNIFICADO
Hidalgo	PRI	18	7	4	0	29	UNIFICADO
Jalisco	PAN	16	21	2	1	40	UNIFICADO
Edo. de México	PRI	25	16	16	18	75	DIVIDIDO
Michoacán	PRD	18	4	7	1	30	DIVIDIDO
Morelos	PAN	12	15	3	0	30	DIVIDIDO
Nayarit	Coalición	11	6	9	4	30	DIVIDIDO
Nuevo León	PAN	16	23	1	2	42	UNIFICADO
Oaxaca	PRI	25	6	8	3	42	UNIFICADO
Puebla	PRI	26	7	4	2	39	UNIFICADO
Querétaro	PAN	8	12	2	3	25	DIVIDIDO
Quintana Roo	PRI	15	2	7	1	25	UNIFICADO
San Luis Potosí	PRI	14	11	2	0	27	UNIFICADO
Sinaloa	PRI	24	11	5	0	40	UNIFICADO
Sonora	PRI	16	13	4	0	33	DIVIDIDO
Tabasco	PRI	12	0	6	0	18	UNIFICADO
Tamaulipas	PRI	18	8	3	3	32	UNIFICADO
Tlaxcala	PRD	17	3	8	4	32	DIVIDIDO
Veracruz	PRI	27	9	7	2	45	UNIFICADO
Yucatán	Coalición	12	12	1	0	25	DIVIDIDO
Zacatecas	PRD	10	4	13	3	30	DIVIDIDO
Total Diputados por partido		528	307	177	76	1088	

Fuente: Elaboración propia: con datos de Víctor Alejandro Espinoza Valle (2002), Lujambio (2000) y la Base de Datos del Centro de Investigación para el Desarrollo A. C. (CIDAC)

Como puede verse en los datos que se aportan en el cuadro III.2 el número de diputados que componen el Congreso del Estado suele variar en cada

entidad federativa⁴⁵¹. No obstante esta diferencia de manera general podemos decir que en todos los estados⁴⁵² el Congreso estatal se compone por un número de diputados electos por el principio de mayoría relativa y otro tanto de diputados de representación proporcional. De este modo, en todos los estados en México vamos a encontrar que los diputados locales son electos para un período de 3 años sin posibilidad de reelección inmediata para los propietarios no así para los suplentes siempre y cuando no hayan ocupado el cargo durante su suplencia.

En la literatura mucho se ha hablado de la fragilidad del poder legislativo frente al ejecutivo estatal (Rodríguez, 1999:58) sobre todo porque como se comenta en el capítulo 5 en algunas ocasiones el Congreso Estatal se convirtió con su actuación en una institución dependiente del Gobernador. De este modo, no resultaba extraño que todas las leyes que enviaba el Ejecutivo estatal fuesen aprobadas por mayorías que casi rayaban en la unanimidad.

En cambio no tenían ese mismo trato las leyes de ingresos municipales que proponían algunos municipios de oposición ya que el Congreso se encargaba —en ciertos casos— de ponerles una serie de trabas o simplemente rechazarlas. Esto mismo representaba una afectación a la autonomía municipal y a la capacidad financiera de esos gobiernos municipales. Por todo ello, no resultaba extraño que en ocasiones algunos presidentes municipales llegaran a acusar al legislativo estatal de ser una extensión más del ejecutivo⁴⁵³.

Afortunadamente esas prácticas autoritarias cada vez han tendido a desaparecer por la constante competencia partidista que se vive actualmente en

⁴⁵¹ En ese sentido se puede decir con los datos del cuadro III.2 que el Congreso Estatal más numeroso es el del Estado de México cuyo número asciende a 75 diputados. En contraste el Congreso con menor número de diputados o sea el más pequeño es el del Estado de Baja California Sur con apenas 8 diputados. En ese orden de ideas como puede verse el Congreso del Estado San Luis Potosí se conforma por un total 27 diputados de los cuales 15 son de mayoría relativa y 12 de representación proporcional. Al respecto puede verse el epígrafe 5.3.3. donde se aportan algunos datos sobre la evolución de su conformación y su funcionamiento.

⁴⁵² Al respecto vale la pena mencionar que el propio artículo 116 de la CPEUM define las reglas para la conformación de los Congresos Estatales estableciendo que el número de diputados será proporcional al número de habitantes de cada entidad federativa pero en todo caso no será menor a 7 en aquellos cuya población no llegue a 400 mil habitantes. En aquellos estados cuya población sea entre 400 y 800 mil el número de diputados será de 9. En todo caso su número no será menor a 11 diputados en aquellas entidades federativas cuya población sea superior a 800 mil.

⁴⁵³ Como vimos en el capítulo dos, el Gobierno Municipal de San Luis Potosí 1983—1985 que encabezó el Dr. Salvador Nava Martínez, fue el que más acusó al Congreso de estarlo bloqueando en contubernio con el Gobierno del Estado. Por todo ello, en algunas de sus entrevistas a la Prensa de San Luis Potosí el Dr. Nava se llegó a expresar del Congreso del Estado en los siguientes términos << el Congreso es una agencia más del poder ejecutivo y los diputados bailan el ritmo que el gobernador quiere que bailen>>. (El Sol de San Luis Potosí).

México y que está propiciando que haya más diputados de oposición o de otro partido distinto al PRI en los congresos estatales. En ese sentido los datos del cuadro III.2 dan cuenta de esa nueva realidad política. Lo cual genera que en ocasiones hasta a los propios gobernadores ya no les resulte tan fácil tener el control de sus Congresos o bien entrar en procesos de negociación y cabildeo, en ese nuevo esquema de gobiernos divididos o yuxtapuestos que plantea Alan de Remes (1998).

En ese contexto consideramos que la verdadera razón que más explica el poder que los Congresos Estatales tienen frente a los gobiernos municipales debe su origen en todas aquellas funciones y competencias que el mismo artículo 115 de la CPEUM en sus distintas fracciones le otorgó al poder legislativo estatal. Las cuales desde nuestra perspectiva impactan directamente en la vida política— administrativa y económica de los municipios y sus gobiernos en temas tan importante como los siguientes:

- La suspensión y desaparición de los poderes municipales — por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes del congreso— y en este caso nombrar a los consejos municipales (fracción I). Asimismo el Congreso del Estado tiene competencias para promover la suspensión y revocación del mandato a alguno de los miembros de los ayuntamientos (Fracción I)
- Expedir las leyes de orden municipal y normas que regulen los procedimientos mediante los cuales se resolverán las leyes, las controversias que se presenten entre el gobierno del estado y sus municipios y entre éstos por la celebración de convenios. (Fracción II)
- Señalar otros servicios públicos que deban prestar los municipios (Fracción III).
- Establecer otros ingresos para los municipios. (Fracción IV).
- Determinar las bases, montos y plazos de las participaciones federales que serán entregados a los municipios. (Fracción .IV. inciso b).
- Aprobar las cuotas y tasas de las contribuciones municipales.(Fracción .IV)

- Aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas.(Fracción IV)
- Legislar en materia laboral para reglamentar las relaciones laborales de los municipios con sus trabajadores. (F.VIII).
- Legislar para la modificación del período constitucional de los gobiernos municipales.

Para completar este cuadro de funciones y competencias que el legislativo tiene sobre los gobiernos municipales vale la pena subrayar que en el caso del Estado San Luis Potosí el Congreso del Estado tiene un sin fin de competencias sobre los municipios, mismas que le han sido otorgadas por el artículo 57 de la CPESLP. Con respecto a la vida municipal, de acuerdo con un análisis a dicho artículo encontramos que el Congreso del Estado tiene las siguientes facultades y competencias:

- Expedir la ley orgánica del municipio libre,
- Facultar al gobernador para avalar los empréstitos o financiamientos que obtengan los ayuntamientos del estado previo estudio sobre las necesidades y factibilidad del crédito. En ese sentido se advierte que queda claramente establecido en cada convenio de crédito que cualquier adeudo que quede pendiente de pago por algún gobierno municipal autoriza a gravar las participaciones federales de ese municipio.
- Revisar, examinar y aprobar en su caso por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda las cuentas públicas municipales. En caso contrario el congreso tiene la facultad de consignar a las autoridades judiciales competentes aquellas cuentas que no hayan sido aprobadas para fincar responsabilidades;
- Erigir, suprimir o fusionar municipios tomando en cuenta cuestiones de orden demográfico político— social y económico;

- Autorizar las concesiones de servicios a particulares que otorguen los ayuntamientos cuando su vigencia exceda el término constitucional de 3 años;
- Establecer los límites municipales y
- Resolver las controversias que se susciten entre los municipios del Estado.

En resumen, como puede verse el municipio y sus gobiernos se encuentran atados a toda una serie de redes de poder tanto del gobierno federal como del gobierno estatal, que le imponen límites a su actuación y que en algunos casos parecen afectar su autonomía reconocida en el diseño institucional. De ahí que varios autores (Martínez Assad y Ziccardi, 1989; Merino, 1994 y 2005; Cabrero, 1995) coincidan en señalar que en la realidad los municipios gozan de muy poca autonomía⁴⁵⁴ ya que en la práctica los estados han permanecido bajo el control del gobierno federal y los municipios por su parte han estado bajo el control de los gobernadores.

En ese sentido, coincidimos con la opinión de Rowland y Ramírez (2000, 14) y Hernández Chávez (1994: 32 y 33) en que esta relación tiende a cambiar a medida que la alternancia política es una constante en el sistema político mexicano. De este modo es preciso recordar que actualmente (año 2002) la Presidencia de la República está en manos del PAN y que 15 de los 32 gobiernos estatales son de oposición y las legislaturas estatales tal como lo muestra el cuadro III.2 son cada vez son más plurales y tienden a formar gobiernos divididos en las entidades federativas.

3.2. El municipio mexicano en el federalismo (Des) centralizado.

Al hablar del municipio en México nos parece pertinente también hacerlo sobre un tema que desde nuestra perspectiva resulta fundamental para entender

⁴⁵⁴ Al respecto Goldsmith y Newton (1997:49) señalan que <<en ningún país el gobierno local goza de completa autonomía para hacer lo que quiera. Incluso donde esa autonomía está aparentemente garantizada, es probable que esté regulada o limitada de alguna manera>>.

la realidad municipal, nos referimos al federalismo⁴⁵⁵ mexicano. El cual nos va a permitir analizar y entender las reglas que permiten la operación del sistema federal mexicano⁴⁵⁶ el modo en que está distribuido el poder en cada nivel de gobierno y el grado de descentralización del mismo tal como lo plantea Elazar (1990).

Por lo tanto en este apartado nuestra inquietud es explicar cómo se encuentran distribuidas las funciones y competencias entre los distintos órdenes de gobierno y explicar aquellos factores que han determinado y caracterizado el peculiar modelo de federalismo (des) centralizado que se da en México y el modo en que esto influye sobre la capacidad de gestión de los gobiernos municipales.

Ciertamente puede afirmarse que formalmente el modelo de estado adoptado por México de acuerdo con el texto de los artículos 40⁴⁵⁷, 41⁴⁵⁸ 43⁴⁵⁹ y 115⁴⁶⁰ de la Constitución de 1917 es de carácter federal. Al respecto como bien señala Hernández Chávez (1996: 276) la configuración del sistema federal mexicano era un modelo que tendía hacia un federalismo de tipo cooperativo, en la que se preveía la existencia de la separación de poderes entre los dos órdenes de gobierno y una multiplicidad de competencias en la cuales tanto el gobierno

⁴⁵⁵ No es nuestra intención en este epígrafe hacer un recuento sobre el origen del federalismo mexicano. Por ello, solo nos concretaremos a señalar que varios autores (Carpizo, 1991: 83 y ss.; Mejía, 1991: 9; Merino, 1996: 41 y s.s.; Barragán, José, 1978:113; Benson Natíee Lee, 1955: 9, 17- 21; Altamirano, 2001: 409- 417; y 2004:304-314) coinciden que existen tres interpretaciones que explican su origen: 1) que el régimen federal mexicano fue una imitación extra lógica del sistema estadounidense que propició desunir lo que estaba unido; 2) Que el sistema federal mexicano surgió como una necesidad de unir lo que estaba desunido y, que en los últimos años del régimen colonial existió un principio de descentralización política que contribuyó al germen del sistema federal mexicano; y 3) Que el régimen federal mexicano tiene su explicación en las formas de organización indígenas de los pueblos de Anáhuac, y que por lo tanto desde entonces existió una confederación de Estados de Tenochtitlán, Texcoco y Tlacotapán que posteriormente se estructuraron como Federación. La idea más aceptada es la segunda, por lo tanto aceptamos que el Federalismo mexicano no es una copia del modelo adoptado en Estado Unidos y que entonces sus raíces están más vinculadas a la España Colonial y específicamente a la Constitución de Cádiz de 1812. (Elazar, 1990).

⁴⁵⁶ Sabemos que no existe un concepto generalmente aceptado de Federalismo, tampoco es nuestra intención en esta tesis ahondar al respecto, por lo que el argumento anterior está sustentado en la definición que sobre Federalismo hace Thomas Antón (1989:3) quien menciona que <<Federalismo es un sistema de reglas para la división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas. >>.

⁴⁵⁷ En ese sentido el artículo 40 de la CPEUM literalmente señala <<Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental>>

⁴⁵⁸ De acuerdo a la CPEUM el artículo 41 señala: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos; y por los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, los que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”

⁴⁵⁹ El contenido del artículo 43 de la CPEUM lista todos los estados incluido el DF.

⁴⁶⁰ Como lo vimos en el capítulo 2 la redacción de este artículo de la CPEUM señala que “Los estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre”.

federal como los estados son coparticipes para implementar políticas sociales, educativas y algunas veces económicas.

En cambio como ya lo habíamos señalado en el capítulo 2 para el ámbito municipal hasta 1983 no existía prácticamente una estructura institucional que le definiera sus competencias a los municipios. En ese sentido como bien señala Olmedo (1986:187) los municipios antes de 1983 ni siquiera tenían bien definidas sus atribuciones y funciones⁴⁶¹. Por lo tanto, resultaba común que en la práctica el gobierno estatal o el federal ejercieran funciones y obras que por esa indefinición le correspondían a los municipios y sus gobiernos.

De esta forma ese modelo de federalismo cooperativo amparado en la propia constitución se convirtió al paso del tiempo aunque parezca contradictorio como bien señalan algunos autores, en un federalismo centralizado en donde la toma de decisiones tenía su origen en el centro⁴⁶²(Mejía 1991: 13; Merino, 1996:362; Díaz Calleros, 1999; Méndez, 2005; Cabrero, 2005). Tal como lo habíamos mencionado en el capítulo 2 era el gobierno federal quien tomaba las decisiones fundamentales en materia de política económica y social y a través de un Plan Nacional de Desarrollo se induce a los gobiernos tanto estatales como municipales a asumir las políticas establecidas en ese plan.

Por ello podemos afirmar siguiendo a Carpizo (1973:78) que en México existió un centralismo económico y político ya que en buena parte la autonomía de las entidades federativas se hallaba supeditada a la voluntad federal. Al respecto, coinciden varios autores (Casar, 1996: 90-91; Merino, 1992: 58-59; Aguilar, 1996:148; Díaz Pérez—Duarte, 1993: 2 y ss.; Cabrero, 2005) en señalar como una de las razones o factores que explican esta transformación del federalismo hacia el centralismo, a la presencia de un poder presidencial muy fuerte en la estructura

⁴⁶¹ Al respecto puede verse el anexo II.1 y II.3 que muestra la redacción del artículo 115 antes de la reforma municipal de 1983 y en el cual se puede observar la reflexión que arriba se hace.

⁴⁶² Este centralismo de acuerdo con Janetti y Pontifes (1995: 14) es uno de los fenómenos más recurrentes en el tipo de gestión gubernamental del gobierno federal mexicano. Lo cual genera uno de los federalismos más rezagados en cuanto a la práctica de formas de gestión cooperativa y descentralizada.

institucional —como lo señalábamos en el epígrafe anterior— y a la existencia de un partido hegemónico⁴⁶³ a través del cual se distribuía las parcelas del poder.

Esto último parece haber propiciado socialmente y políticamente que desde los años treinta hasta los ochenta aquellos ciudadanos que querían tomar parte de la política del país requirieran esencialmente afiliación personal al PRI. De este modo, de acuerdo con Langston Joy (1993 y 1995) se generó un sistema clientelar que obligaba a que todas las personas que llegaban al poder en México — considérese también el poder municipal — se dedicaran a tratar de complacer a sus superiores en el partido y en el gobierno, puesto que eran ellos quienes podían determinar su ascenso en ese sistema clientelar.

Quizá esto último nos explica por qué muchos de los presidentes municipales electos no se preocupaban por impulsar cambios dentro de las instituciones municipales, ya que mientras el gobierno federal se ha caracterizado de acuerdo con Olmedo (1986:187) por tener un alto grado de desarrollo institucional que se refleja en una buena normatividad, personal altamente calificado con experiencia política y técnica para hacer funcionar a las instituciones de la administración pública federal. En contraste muchos de los municipios no cuentan todavía con ese grado de desarrollo institucional o como bien apunta Cabrero (2002) muchos de ellos todavía no han podido desarrollar siquiera modelos de administración tradicional o burocrática⁴⁶⁴.

Por estas razones y las anteriormente expuestas en el epígrafe anterior, en el federalismo mexicano es posible distinguir un poder ejecutivo muy fuerte representado por el Presidente de la República (Hurtado, 2001). El cual como hemos visto ha sido dominante tanto a nivel horizontal de la división de poderes federal — ejecutivo, legislativo y judicial — así como en el eje vertical con los gobiernos de los estados y de los gobiernos municipales.

⁴⁶³ Puede verse en el epígrafe del sistema de partidos el caso del PRI y su papel en el sistema político mexicano. Igualmente puede consultarse un documento que explica detalladamente el papel del PRI en el sistema político mexicano, Véase, Granados Roldán, Otto, *El Sistema Político Mexicano y el PRI*, Centro Español de Estudios de América Latina (CEDEAL), Madrid, 1989. pp. 7 y ss.

⁴⁶⁴ El estudio de Moreno (2007:136-137) señalaba esta misma situación por la existencia de modelos de gestión basados en sistemas clientelares que limitaban el desarrollo institucional en el ámbito de las administraciones públicas municipales en México.

En cuanto a la distribución de competencias⁴⁶⁵ como ya lo comentábamos la reforma municipal de 1983 propició que constitucionalmente se reconocieran las funciones que correspondían a los municipios, sin embargo todavía parece haber una concentración administrativa de competencias según se puede ver en el cuadro III.3 así como una concentración de los recursos en la esfera del ejecutivo federal.

De este modo lo que se puede observar es que existe una distribución de competencias muy sesgada a favor de la Federación, debido a todas las facultades exclusivas que la CPEUM atribuye al Gobierno Federal, dejando a los estados solo aquellas que no son atribuidas de forma expresa a la Federación. Lo cual se conoce como un reparto de competencias residuales (Faya Viezca, 1998).

En tanto que a los gobiernos municipales dentro de ese sistema federal solo le corresponden las competencias y funciones relacionadas con los servicios públicos municipales que estableció la reforma municipal de 1983 en el artículo 115 de la CPEUM. Lo cual es un logro de esa reforma el haber delimitado y definido el campo de acción de los municipios. Desde nuestra perspectiva esto tiene un gran significado toda vez que ese catálogo de competencias representa la arena para la hechura de las políticas públicas municipales en México (Cabrero, 2003).

⁴⁶⁵ En cuanto a la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno en México en la CPEUM se establecen tres artículos (73, 117 y 124) referentes a la distribución de las mismas. En ese orden de ideas encontramos que el primero diseña un listado de competencias exclusivas para la federación (artículo 73). Por su parte el artículo 117 expresa un numeral de materias que las entidades federativas tienen prohibidas — gravar mercancías, el acuñar moneda, el contratar empréstitos directos con los gobiernos de otras naciones, emitir estampillas ni papel sellado-. En tanto que el artículo 124 otorga a los estados todas aquellas funciones que no están atribuidas a la federación o funcionarios federales.

Cuadro III. 3. Distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno en México al año 2000.

Gobierno Municipal	Gobierno Estatal	Gobierno Federal
Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; Alumbrado público Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; Mercados y centrales de abasto Panteones Rastro Calles, parques y jardines y su equipamiento; Seguridad pública (policía preventiva municipal y tránsito)	Educación. Salud. Bienestar social. Medio Ambiente. Carreteras Regionales. Agua, Alcantarillado, Basura. Calles Locales. Policía Protección Civil Parques y Esparcimientos.	Defensa Nacional. Relaciones Internacionales. Comercio Internacional. Política Monetaria, divisas y regulación del sistema bancario. Comercio Inter- Estatal. Inmigración Educación y Salud. Bienestar Social. Medio Ambiente. Política Fiscal. Recursos Naturales. Carreteras Interestatales. Policía. Parques y Esparcimiento. Aerolíneas, Ferrocarriles y Correos.

Fuente: Elaboración propia con datos de Rowland y Ramírez (2000:5)

Ciertamente podemos afirmar que esta manera de distribuir las competencias ha propiciado que la Federación se erija con el monopolio del poder y la mayoría de los actos que el Estado mexicano realiza. En ese orden de ideas creemos que todo vuelve inviable e inoperante el modelo federal mexicano si tomamos en cuenta que uno de los requisitos planteado por Elazar (1990) es la no centralidad, no obstante que los otros dos requisitos planteados por Elazar (ídem) si parecen cumplirse, es decir la existencia de una constitución y la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno.

En ese contexto igualmente encontramos que la centralización de recursos tanto de ingresos como del gasto público es otra peculiaridad del modelo federal mexicano y parece tener sus efectos negativos sobre la institución municipal cuando se observan los bajos porcentajes de ingresos y gastos que dispone cada orden de gobierno (Hernández, Trillo, 1997; Sampere y Sobarzo, 1996). En este sentido, con los datos del INEGI (1997) se puede observar esa centralización fiscal ya que en 1996 la Federación recaudaba el 95,7% del total de ingresos públicos, mientras que los estados apenas un 2,8% y los 2427 municipios tan solo un 1,5 por cien.

Esa misma centralidad fiscal como ya lo mencionamos se puede observar en el porcentaje del gasto público que realiza cada orden de gobierno. De esta manera en México de acuerdo a esa misma fuente (INEGI, 1997) en el año 1996 la Federación realizaba el mayor volumen de gasto público (71,35% del total) en contraste con el gasto de los estados y municipios cuyos porcentajes apenas alcanzaban cifras de 23,30 por cien y 5,36% respectivamente. Esto mismo creemos que explica en mucho la gran dependencia económica que tienen en México estos dos órdenes de gobierno frente al gobierno Federal⁴⁶⁶.

Por lo tanto, consideramos que el reto que tiene el federalismo en México es como volver a éste un sistema funcional en la nueva realidad política administrativa de un país más moderno y con una oposición que cuestiona a través de la CONAGO y en diversos foros⁴⁶⁷ ese tipo de desequilibrios entre los órdenes de gobierno a favor de la presidencia y en detrimento de los estados y los municipios. Partimos de la idea de que la configuración política y administrativa en México todavía es muy centralizada y que no obstante los cambios que se han

⁴⁶⁶ Este grado de dependencia para el conjunto de los municipios en México se puede ver en el capítulo cuatro en el epígrafe 4.4. y en especial el cuadro IV.9 muestra con claridad esa dependencia. Por su parte en el capítulo 5 se puede ver la tabla V.10 que muestra ese grado de dependencia de los 58 municipios del Estado de San Luis Potosí. En tanto que en el capítulo 6 se aportan datos de cada uno de los 6 municipios que forman parte de este estudio y que muestran su capacidad financiera.

Un ejemplo de la dependencia de una entidad federativa se ofrece en el capítulo 5 en el epígrafe 5.2.2. donde se aportan algunos datos que muestran la alta dependencia del estado de San Luis Potosí respecto de los ingresos federales.

⁴⁶⁷ Como parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la Secretaría de Hacienda en México organizó la Comisión Nacional de Funcionarios Fiscales que integra a los funcionarios de los estados encargados del manejo de las finanzas públicas estatales. Vale la pena señalar que los gobiernos municipales no son parte de este organismo. No obstante ello, como ya mencionábamos en el capítulo anterior los gobiernos municipales tienen en sus asociaciones los mecanismos para hacerse escuchar.

efectuado incluyendo la reforma municipal de 1983 parece que todavía se sigue atropellando la autonomía municipal y la soberanía de los estados.

En ese orden de ideas coincidimos con Aguilar Villanueva (1996; 150 y ss.) cuando sostiene que << se pone en evidencia que el gobierno federal no fue eficiente ni equitativo en la promoción del desarrollo regional propiciando una marcada desigualdad regional, con zonas del país y municipios que cuentan con infraestructura y disponibilidad de servicios y otros que no cuentan ni con los más mínimos servicios>>.

En este mismo sentido, en México hay algunas voces⁴⁶⁸ y algunos autores que hablan de la necesidad de poder transitar de un federalismo centralizado a un federalismo cooperativo (Alicia Hernández, 1996: 33; Aguilar Villanueva, 1996:152; Janetti Díaz y Pontifes Martínez, 1996: 119 a 123) o hacia un Federalismo Democrático⁴⁶⁹ como lo plantea Lujambio, (2000:105) donde la solución sea compartida por los tres órdenes de gobierno.

Aquí compartimos y coincidimos con el planteamiento que hace Aguilar Villanueva (1996:152) que propone la necesidad de solventar cuatro tareas fundamentales y pendientes dentro del régimen federal mexicano. En ese orden de ideas Aguilar (ídem) señala que en primer lugar debido a la alternancia política en los gobiernos de los estados y a la imparable democratización del país es necesario pensar en una mejor distribución de funciones y competencias entre el gobierno federal y los gobiernos locales.

La segunda tarea es la tarea fiscal, lo cual implica de acuerdo con Aguilar Villanueva (ídem) inventar un modelo que mejore la distribución de los recursos

⁴⁶⁸ Un ejemplo de ello lo encontramos en la memoria del <<Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo>> (1995: 427 a 438) donde se reconocían algunos problemas prácticos del federalismo mexicano, entre ellos: el centralismo, el presidencialismo, la postración del municipio, inequidad de la distribución del ingreso, pasividad del poder judicial, inoperancia del sistema de división de poderes, las deficiencias del sistema de participación democrática y las deficiencias del marco jurídico. De este modo, entre los compromisos suscritos por los participantes se acordaba generar un federalismo más ad hoc a la realidad mexicana, donde exista una plena división de poderes, un federalismo hacendario que distribuya mejor los recursos a estados y municipios y un federalismo democrático basado en el municipio y que garantice la participación ciudadana.

⁴⁶⁹ La idea del federalismo democrático se deriva de acuerdo con Lujambio (2000:105) del pluralismo político que como hemos visto permea el mapa político del país, lo cual ha generado cambios en el juego democrático ya que los gobernadores ya no le deben el cargo al Presidente de la República sino a su partido en el ámbito local y a sus electores. Por lo tanto estos gobernadores reclaman un nuevo trato y una nueva relación entre el gobierno federal y los estados, es decir la existencia de un federalismo más democrático.

en materia de gasto e ingreso en beneficio de los gobiernos estatales y municipales y un mejor equilibrio en la repartición de las contribuciones fiscales.

En tanto que la tercera tarea es la tarea administrativa (muy importante para los efectos de nuestro estudio) ya que a partir del cumplimiento de ésta de acuerdo con Aguilar Villanueva (ídem) se deben encontrar nuevas formas de equiparar la capacidad de gestión entre las regiones y localidades⁴⁷⁰, considerando sus desigualdades en equipamiento técnico y profesional. Por último, propone la tarea económica de desarrollo regional que debe considerar la participación de los sectores público, privado y social. En ese esquema propone que el papel del gobierno federal sea sólo de mero regulador y promotor de un desarrollo nacional más equilibrado entre las regiones con oportunidades para todas las localidades.

3.3. Los sistemas electorales del régimen municipal en México

Es una idea aceptada y la cual compartimos que en México no existía en el año 2000 un solo sistema electoral⁴⁷¹ para los 2427 municipios que conformaban el país, sino que es necesario hablar de 31 sistemas electorales, uno por cada entidad federativa (Acedo, 1999 y 2003; Rodríguez, Obregón 2005). Los cuales si bien es cierto que comparten elementos comunes propios de la teoría de los sistemas electorales, en la práctica tienden a tener sus propias particularidades tal como se muestra en la tabla III.1. y III.2.

⁴⁷⁰ Con relación al tema de los municipios, el mismo Aguilar Villanueva (1996:118) señala que el control y la dependencia municipal encuentran su justificación en la actual heterogeneidad municipal. Por ello, existe la necesidad de cubrir la incapacidad técnica de un alto porcentaje de municipios que permitan evitar abusos de los propios ayuntamientos y no dejar a su suerte a los municipios sumidos en la pobreza extrema.

⁴⁷¹ En la literatura sobre sistemas electorales es posible no encontrar una definición generalmente aceptada sobre sistema electoral, sin embargo estamos de acuerdo con Nohlen (2004:34) que <<los sistemas electorales, contienen, desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños. Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños>>. En tanto que para Josep M Valles y Agustí Bosch (1997:33) consideran al sistema electoral como "el conjunto de elementos normativos sociopolíticos que configuran el proceso de designación de titulares de poder, cuando este proceso se basa en preferencias expresadas por los ciudadanos de una determinada comunidad política". Al respecto puede verse también, Joseph M. Valles y Agustí Bosch, *Sistemas Electorales y Gobierno Representativo*, Ariel, Barcelona, España, 1997, 33.

En efecto cada entidad federativa⁴⁷² tiene la facultad para regular sus sistemas electorales municipales. De este modo, pueden incorporar o desechar algunos elementos que permitan la eficacia del sistema, por ello en cada estado no resulta extraño encontrar un conjunto de sistemas electorales que permiten a las autoridades electorales convertir los votos de las elecciones municipales en los escaños de la representación de los ayuntamientos.

En ese contexto vale la pena señalar que hasta el año 1977 los sistemas electorales municipales funcionaban bajo la fórmula de mayoría y entre 1977-1983 se implementaría la representación proporcional de manera gradual en aquellos municipios con más de 300 mil habitantes (Madrado, 1996). El gran cambio en el sistema electoral lo representaría la reforma municipal de 1983 que como se mencionó en el capítulo anterior generalizó la representación proporcional en todos los municipios del país.

Es a partir de entonces que en las entidades federativas los congresos locales como parte de las adecuaciones que imponía la reforma municipal de 1983 crearon sistemas electorales mixtos⁴⁷³ para hacer convivir fórmulas de mayoría con la representación proporcional (Rodríguez, Obregón, 2005; Acedo, 2003). Actualmente los estudios realizados muestran que en 27 estados se utiliza un sistema mixto con dominantes mayoritario y los otros cuatro estados aplican un sistema mixto con dominante representación proporcional (Rodríguez Obregón, 2003:79-86).

En ese sentido el propósito de esta tercera parte en este capítulo es aportar evidencia empírica que nos ayude a explicar la organización y funcionamiento de los sistemas electorales municipales que existen en México y

⁴⁷² En este sentido, Molina y Hernández (1995, Tomado de Acedo, 1998) señala que en México y Argentina que tienen un formato federal su sistema electoral municipal lo deciden las legislaturas locales. No así en el resto del conjunto de países considerados en el cuadro III.4 en donde existe un marco general de los sistemas electorales municipales establecido en una legislación nacional —incluso Brasil y Venezuela que también son Estados Federales— lo cual permite tener un sistema electoral único para los gobiernos locales.

⁴⁷³ Entre los tipos de sistema electorales se pueden distinguir tres básicamente: El sistema electoral de mayoría; el sistema de representación proporcional y el sistema mixto. Una explicación sobre cada uno de ellos la encontramos en Rodríguez Obregón (2005:32-34). En el caso de los sistemas electorales mixtos Rodríguez Obregón señala que este tiene tres subtipos, los cuales en su opinión son <<a>equilibrado, cuya característica consiste en que la mitad de los cargos se elige por la fórmula de mayoría, y la otra por la de representación proporcional; b) con dominante mayoritario, si la mayoría de los cargos del órgano colegiado se eligen por mayoría, y el resto por representación proporcional, y c) con dominante proporcional, si aplicamos la fórmula de representación proporcional para la elección de la mayoría de los cargos del órgano colegiado, y la de mayoría para la parte restante de los cargos.

que permiten la integración de los gobiernos municipales. Para ello, analizamos algunos de los elementos más importantes de los sistemas electorales municipales como son: La circunscripción electoral, la lista, las formulas, la temporalidad del mandato así como todos aquellos elementos contenidos en la tabla III.1 que muestran las características principales de los sistemas electorales municipales de las entidades federativas en México⁴⁷⁴.

Todo esto nos llevara a corroborar hasta donde se cumplió el alcance de la reforma municipal de 1983 en materia política que proponía consolidar la representación proporcional en la integración de los ayuntamientos de todos los municipios del país. De ahí, que nuestro interés por estudiar el sistema electoral municipal tenga también como otro de sus propósitos encontrar explicaciones que nos permitan corroborar que tanto influye el sistema electoral en el sistema administrativo⁴⁷⁵ municipal y en los procesos de decisión dentro del ayuntamiento.

Para ello partimos del supuesto de que al parecer los procedimientos electorales a través de los cuales se conforman los ayuntamientos en México generan una sobrerrepresentación⁴⁷⁶ de los partidos políticos. La cual a su vez facilita que el presidente municipal cuente con mayorías dentro del cabildo. Sin duda partimos también de la idea que no hay sistema electoral perfecto. De este modo en la parte final analizaremos en qué forma tanto el tema de la temporalidad del mandato de los gobiernos municipales como el principio de la no reelección están influyendo positiva o negativamente en el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales.

⁴⁷⁴ En ese sentido coincidimos con Rose (1984:78) cuando señala que para entender el funcionamiento de los sistemas electorales han de considerarse <<tanto las propiedades genéricas del sistema como los contextos nacionales específicos (...) el funcionamiento de un sistema electoral no puede entenderse simplemente en términos de propiedades definitorias y abstractas; tiene que evaluarse mediante el análisis de un sistema electoral en un sistema específico>>. Por ello a lo largo de este epígrafe para nuestras explicaciones utilizamos los datos de las tablas 3.1. y 3.2. y el caso del sistema electoral municipal del estado de San Luis Potosí para hacer comparaciones.

⁴⁷⁵ En ese sentido coincidimos con Posadas Moreno (MAP, 2001:11) quien opina que << A estas alturas, no puede resultar sorprendente la afirmación de que el régimen electoral constituye una de las piezas esenciales de cualquier sistema político democrático local, comparable al modelo orgánico-funcional del gobierno local y el mapa territorial, aspectos con los que, por otra parte, guarda una íntima conexión. >>. Por su parte Acedo (2003:336) al mencionar los puntos pendientes de la reforma electoral señala que ese debate debe articularse el problema de la representación política en espacio municipal, con el de la capacidad de gestión de los ayuntamientos (...). El despunte de la competencia electoral que se ha manifestado en las elecciones para renovar ayuntamientos, y que se ha acentuado en los últimos años, ha traído consigo un capital importante de experiencias en relación con la gestión local. Sin embargo, es necesario articular este diagnóstico con las propuestas de reforma de los sistemas electorales municipales>>.

⁴⁷⁶ De acuerdo con Rodríguez Obregón (2005:32) <<La sobre y sub-representación se refieren a la desproporción entre el porcentaje de votos y el porcentaje de curules, de tal manera que si para un partido político el primero es superior al segundo, ese partido está sub-representado, y sobrerrepresentado en el caso contrario>>.

Para concluir ese punto, vale la pena mencionar uno de nuestros primeros hallazgos al estudiar los sistemas electorales municipales en México, es habernos encontrado que dicho tema no ha sido muy estudiado por los especialistas en el tema municipal. Si bien es cierto que existen algunos materiales⁴⁷⁷ que nos fueron de mucha utilidad para la construcción esta parte. Sin embargo, consideramos que por su importancia es un tema que debiera estudiarse todavía más.

Lo anterior representa para nosotros una línea importante de investigación futura lo mismo que otro tema importante relacionado con el sistema electoral que no incluimos en este estudio que es el relacionado con el financiamiento⁴⁷⁸ de los partidos políticos en el ámbito municipal. La amplitud del mismo creemos da para toda una tesis doctoral en tanto que para los propósitos de este estudio no resultaba pertinente pero sin embargo si se identifica como un tema a analizar en otro estudio. No obstante lo anterior, en la penúltima parte de este capítulo en el aparatado del sistema de partidos hablamos de manera general de este tema.

⁴⁷⁷ Citamos aquí los trabajos de Rodríguez Obregón, José Arturo (2005). *Sistemas Electorales y Gobiernos Municipales*, FUNDAP, Querétaro, México. Acedo Blanca y Saiz, Mariana, <<Los sistemas municipales en México: la incorporación del Principio de representación proporcional>>, ensayo presentado en el Seminario de Gobierno Local en México: Estudios Comparativos, 1º. De Junio de 1998, Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), México, 1998; Acedo M., Blanca, *Representación Política y Sistemas Electorales Municipales*, Centro de Estudios para la Reforma Municipal, México, 1999; Acedo M., Blanca (2003). "Los sistemas electorales municipales en México: la incorporación del principio de representación proporcional", en Martínez Uriarte, Jacqueline y Díaz Cayeros, Alberto (coord.). *De la descentralización al federalismo: estudios comparados sobre el gobierno local en México*, Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), México, 2003, pp. 279-344.; Quintana Roldán, Carlos F., <<Los procesos electorales municipales>>, en cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1986; Montes García, Miguel, << Reforma Política en los Ayuntamientos del País>>, en, Boletín Trimestral del Departamento de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato, Vol. IV, No. 15, México, 1984, pp.197—206. Madrazo, Jorge, << La representación proporcional de los estados de la Republica>>, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986.

Algunos trabajos que explica el funcionamiento del sistema electoral de usos y costumbres que se aplica para la elección de las autoridades municipales en más de 400 municipio del estado de Oaxaca. Al respecto puede verse, Díaz Montes, Fausto, *Elecciones por usos y costumbres*, versión museográfica, Oaxaca, 1999. Igualmente del mismo autor, Díaz Montes, Fausto, "Elección en municipios indígenas, el caso de Oaxaca", ponencia presentada en el seminario *Derecho Indígena: Distintas Perspectivas y Soluciones*, ITAM-INI-ENAH, México, D.F., 26 de abril. Igualmente el trabajo de Cipriano Flores Cruz (1999).

Otro trabajos no específicamente sobre México que se pueden consultar sobre el sistema electoral de los gobiernos locales es el estudio comparado de; Molina, José y Hernández Janeth, << Sistemas electorales en América Latina>>, en Nohlen, Dieter, et al, *Tratado de Derecho Electoral Comparado*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1997; el apéndice sobre <<Sistemas Electorales Municipales>>, en Nohlen Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, FCE, México, 2004, pp. 461—473. Y por último aunque no por ello menos importantes, MAP, *Sistemas electorales y modos de escrutinio en el nivel local*, MAP, Madrid, 2001.

⁴⁷⁸ En ese sentido coincidimos con la idea del documento del MAP (2001) que cuando se analiza la financiación de las campañas electorales, hay tres aspectos esenciales a analizar: el primero de ellos consiste en analizar ¿Cuál es el origen de los fondos? Por lo tanto es importante identificar si esos fondos son de origen ¿Públicos o privados? El segundo aspecto consiste en analizar si ¿Hay un límite para los gastos electorales autorizados? Y el tercer aspecto es dar respuesta la siguiente pregunta ¿Hay una obligación de transparencia para los candidatos y/o partidos y grupos políticos?

Tabla III. 1. Elementos Generales de los Sistemas electorales del Régimen Municipal en México en el año 2000

Estado	Número de municipios	Población Año 2000	Población Media	Elección del Alcalde	Mayoría Requerida	Número de escaños regidores: Grandes – Pequeño ⁴⁷⁹	Numero de Síndicos	Duración Mandato	Reelección	Edad de sufragio activo	Elegibilidad Sufragio Pasivo	Años de Residencia	Voto Obligatorio
Aguascalientes	11	943.506	8.573	Directa	Simple	18 (12-6) 9 (6-3)	1-2	3	No	18	18	2	Si
Baja California N	5	2.487.700	497.540	Directa	Simple	17 (10-7) 12(7-5)	1	3	No	18	25	Por lo (-) 10	Si
Baja California S	5	423.516	84.703	Directa	Simple	21 (16-5) 8 (7-1)	1	3	No	18	21	Por lo (-) 1	Si
Campeche	11	689.656	62.696	Directa	Simple	15 (10-5) 11 (7-4)	1-3	3	No	18	21	1	Si
Coahuila	38	2.295.808	60.416	Directa	Simple	18 (12-6) 7(6-1)	1	3(4) ⁴⁸⁰	No	18	21	1	Si
Colima	10	540.679	54.067	Directa	Simple	13 (9-4) 10 (7-3)	1	3	No	18	21	No menor 1	Si
Chiapas	118	3,920.515	33.224	Directa	Simple	16 (10-6) 7 (5-2)	1	3	No	18	18	1-5	Si
Chihuahua	67	3.047.867	45.490	Directa	Simple	19 (11-8) 7 (5-2)	1	3	No	18	25	6 meses	Si
Durango	39	1.445.922	37.076	Directa	Simple	11 (2-9) 9 (2-7)	1	3	No	18	21	No menor 6	Si
Guanajuato	46	4.656.761	101.233	Directa	Simple	15 (3-12) 10 (2-8)	1-2	3	No	18	21	180 días	Si
Guerrero	76	3.075.083	40.461	Directa	Simple	31 (17-14) 8 (5-3)	1-2	3	No	18	18	No menor 5	Si
Hidalgo	84	2.231.392	26.564	Directa	Simple	19 (13-6) 10 (7-3)	1	3	No	18	21	2	Si
Jalisco	124	6.321.278	50.978	Directa	Simple	20 (13-7) 11 (9-2)	*** 1	3	No	18	18	Cuando (-) 3	Si
Edo. de México	122	13.083.359	107.240	Directa	Simple	23 (14-9) 12 (8-4)	1-3	3	No	18	18	1	Si
Michoacán	113	3.979.177	35.213	Directa	Simple	14 (9-5) 9 (6-3)	1	3	No	18	21	2	Si

⁴⁷⁹ Los números fuera del paréntesis es la cantidad total de integrantes del ayuntamiento más grande y más pequeño en cada entidad federativa. En tanto que los datos en los paréntesis corresponden a la cantidad de integrantes electos por mayoría y representación proporcional según Acedo (2003).

⁴⁸⁰ En el estado de Coahuila actualmente el período de gobierno municipal es de 4 años a partir de 2005. Es el primer estado en México que hace una reforma de ese tipo.

Estado	Número de municipios	Población Año 2000	Población Media	Elección del Alcalde	Mayoría Requerida	Número de escaños regidores: Grandes – Pequeño ⁴⁷⁹	Numero de Síndicos	Duración Mandato	Reelección	Edad de sufragio activo	Elegibilidad Sufragio Pasivo	Años de Residencia	Voto Obligatorio
Morelos	33	1.552.878	47.056	Directa	Simple	17 (2-15) 5 (2-3)	1	3	No	18	18	5-10	Si
Nayarit	20	919.739	45.986	Directa	Simple	18 (13-5) 9 (7-2)	1	3	No	18	18	0-5	Si
Nuevo León	51	3.826.240	75.024	Directa	Simple	27 (20-7) 8 (6-2)	1-2	3	No	18	21	No (-) 1	Si
Oaxaca	570	3.432.180	6.021	Directa	Simple	22 (15-7) 7 (5-2)	1-2	3	No	18	18	1	Si
Puebla	217	5.070.346	23.365	Directa	Simple	25 (18-7) 10 (8-2)	1	3	No	18	18	Ser vecino	Si
Querétaro	18	1.402.010	77.889	Directa	Simple	17 (10-7) 10 (7-3)	1-3	3	No	18	18	No especifica	Si
Quintana Roo	8	873.804	109.225	Directa	Simple	17 (11-6) 11 (8-3)	1	3	No	18	18	No menor 5	Si
San Luis Potosí	58	2.296.363	39.592	Directa	Absoluta	18 (4- 14) 8 (3-5)	1-2	3	No	18	18	1	Si
Sinaloa	18	2.534.835	140.824	Directa	Simple	19 (12-7) 11 (7-4)	1	3	No	18	25	1	Si
Sonora	72	2.213.370	30.741	Directa	Simple	22 (14-8) 7 (5-2)	1	3	No	18	18	1-5	Si
Tabasco	17	1.889.367	111.139	Directa	Simple	11 (8-3) 10 (8-2)	1	3	No	18	21	3	Si
Tamaulipas	43	2.747.114	63.886	Directa	Simple	24 (17-7) 8 (6-2)	1-2	3	No	18	18	No menor 3	Si
Tlaxcala	60	961.912	16.031	Directa	Simple	9 (2-7) 9 (2-7)	1	3	No	18	18	4	Si
Veracruz	210	6.901.111	32.862	Directa	Simple	15 (2-13) 3 (2-1)	1	3	No	18	18	3	Si
Yucatán	106	1.655.707	15.619	Directa	Simple	18 (10-8) 5 (3-2)	1	3	No	18	21	1-5	Si
Zacatecas	57	1.351.207	23.705	Directa	Simple	22 (14-8) 12 (8-4)	1	3	No	18	18	1	Si
Total municipios	2427	88.770.402*	36.576*										

Fuente: Elaboración propia con datos de CEDEMUN (2000); INEGI (2000); Obregón (2005); Acedo (2003) y Leyes Estales Electorales. *** No es electo es funcionario.

Tabla III. 2. Sistemas electorales del régimen municipal en México en el año 2000

Estado	Sistema Electoral	% de integrantes por mayoría en Planillas	Lista	Tipo de voto	Umbral %	Postulación de Candidatos	Formula
Aguascalientes	Mixto/Dominante mayoría	63.6 y 66.7	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	1	Partidos Políticos	Rondas suceso./orden descendente
Baja California N	Mixto/Dominante mayoría	58.8,58.3 y 60	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	3	Partidos Políticos	1 r/ Cociente Natural y resto mayor
Baja California S	Mixto/Dominante mayoría	66.7,69.2,72.7 y75.0	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	1.5	Partidos Políticos	Atípico
Campeche	Mixto/ Dominante mayoría	63.6 y 66.7	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	4	Partidos Políticos	Cociente natural y resto mayor
Coahuila	Mixto/Dominante mayoría	63.2,66.7,69.2,70.0 y 75.0	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	4	Partidos Políticos	1r/ Cociente Natural y resto mayor
Colima	Mixto/Dominante mayoría	58.3, 60.0,61.5 y 63.6	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	1.5	Partidos Políticos	Cociente natural y resto mayor
Chiapas	Mixto/Dominante mayoría	62.5, 66.7 y 71.4	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	1.5	Partidos Políticos	Cociente natural y resto mayor
Chihuahua	Mixto/Dominante mayoría	55.0, 56.3,58.3 y 62.5	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	2	Partidos Políticos	Rondas suces./ orden descendente
Durango	** Mixto/ dominante mayoría y Mixto/Dominante RP	63.2 y 64-7 18.18 y 22.22	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	2	Partidos Políticos	Cociente natural y resto mayor
Guanajuato	Mixto/Dominante RP	20.00 y 20.00	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	1.5	Partidos Políticos	Cociente natural y resto mayor
Guerrero	Mixto/Dominante mayoría	54.8,57.1,58.8,60.0 y 62.5	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	1.5	Partidos Políticos	Atípico
Hidalgo	Mixto/Dominante mayoría	59.1,61.1,63.6 y 64.3	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	1.5	Partidos Políticos	Cociente natural y resto mayor
Jalisco	Mixto/Dominante mayoría	61.9,63.6,64.3 y 64.7	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	2.5	Partidos Políticos	Cociente natural y resto mayor
Edo. de México	Mixto/Dominante mayoría	60.0,60.9 y 66.7	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	1.5	Partidos Políticos	Cociente natural y resto mayor
Michoacán	Mixto/Dominante mayoría	64.3 y 66.7	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	1.5	Partidos Políticos	Rondas suces./ orden descendente
Morelos	Mixto/Dominante RP	11.76 y 40	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	1.5	Partidos Políticos	Cociente natural y resto mayor
Nayarit	Mixto/Dominante mayoría	72.2, 73.3,75.0 y 77.8	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	1.5	Partidos Políticos	Cociente natural y resto mayor

Estado	Sistema Electoral	% de integrantes por mayoría en Planillas	Lista	Tipo de voto	Umbral %	Postulación de Candidatos	Formula
Nuevo León	Mixto/Dominante mayoría	69.6,70.0,70.6,72.4,73.3 ,75.0 y76.9	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	1.5 y 10	Partidos Políticos	1 ronda/ Cociente Natural y resto mayor
Oaxaca	Mixto/Dominante mayoría	72.0,73.7,75.0,76.9 y77.8	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	6	Partidos Políticos	Cociente natural y resto mayor
Puebla	Mixto/Dominante mayoría	71.4,72.0,76.9 y 80.0	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	1.5	Partidos Políticos	Cociente natural y resto mayor
Querétaro	Mixto/Dominante mayoría	62.5,64.3 y 70.0	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	2	Partidos Políticos	1r/ Cociente Natural y resto mayor
Quintana Roo	Mixto/Dominante mayoría	64.7 y 72.7	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	4	Partidos Políticos	1r/ Cociente Natural y resto mayor
San Luis Potosí	Mixto/Dominante RP	22.2, 26.7 y 37.5	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	2	Partidos Políticos	Cociente natural y resto mayor
Sinaloa	Mixto/Dominante mayoría	65.0 y 66.7	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	2	Partidos Políticos	1r/ Cociente Natural y resto mayor
Sonora	Mixto/Dominante mayoría	63.6, 66.7 y 71.4	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	1.5	Partidos Políticos	1r/ Cociente Natural y resto mayor
Tabasco	Mixto/Dominante mayoría	76.9 y 83.3	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	1.5	Partidos Políticos	Atípico
Tamaulipas	Mixto/Dominante mayoría	70.8,71.4,72.7,73.3 y 75.0	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	5	Partidos Políticos	Rondas suces./orden descendente
Tlaxcala	Mixto/ Dominante RP	22.22 y 22.22	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	No hay%	Partidos Políticos	Cociente natural y resto mayor
Veracruz	**Mixto/ Dominante Mayoritario y Mixto/Dominante RP	66.7 13.33 y 40.00	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	2	Partidos Políticos/ agrupaciones de ciudadanos	Cociente natural y resto mayor
Yucatán	Mixto/Dominante mayoría	56.6, 60.0 y 62.5	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	1.5-15	Partidos Políticos	Atípico
Zacatecas	Mixto/Dominante mayoría	62.3, 63.6 y 66.7	Cerradas y bloqueadas	Lista-único	2	Partidos Políticos	Cociente natural y resto mayor

Fuente: Elaboración propia con datos de Obregón (2005), Acedo (2003) y Leyes Estales Electorales. ** ver epígrafe 3.3.2 1r= una ronda

3.3.1. Implementación de la representación proporcional en los sistemas electorales municipales en México.

En este epígrafe nuestro interés es explicar los antecedentes de la implementación del principio de representación proporcional dentro de los sistemas electorales municipales en México y de manera más amplia retomar el contenido de la reforma municipal de 1983 que como ya se mencionaba en el capítulo anterior va a generalizar la implementación en todos los municipios. Interesa en ese sentido poder conocer como implementó cada entidad federativa la representación proporcional, la utilidad de la misma para convertir votos en escaños y sus efectos en la sobre o sub-representación en la representación política municipal.

Como ya se comentaba en el capítulo anterior el antecedente de la representación proporcional lo encontramos de acuerdo con varios autores (Rodríguez Obregón, 2005:73-77: Acedo, 2003: Jorge Madrazo, 1986) en la reforma política⁴⁸¹ federal de 1977 que introduce dicho principio de elección en México en los sistemas electorales de los tres ámbitos de gobierno⁴⁸² así como otros importantes cambios como fue el reconocimiento de los partidos políticos nacionales y su derecho a la participación tanto en las elecciones nacionales como estatales y municipales (Acedo, 2003:287).

En el caso concreto del gobierno municipal dicha reforma implicó cambios en el artículo 115⁴⁸³ de la CPEUM con lo cual los sistemas electorales municipales se transformarían de manera parcial al incluir la representación proporcional en la

⁴⁸¹ Nohlen (2004:321) considera al sistema electoral mexicano como sistema segmentado mayoritario. En su estudio Nohlen (2004:324-326) analiza el contexto político mexicano sin el cual afirma no se entenderían ni comprendería el sistema electoral mexicano. En ese sentido, reconoce tres etapas en el desarrollo del sistema electoral entre el año 1963 y el 2000. La primera comienza con la ley electoral de 1963 que introduce los diputados de partido. La segunda etapa se abrió con la reforma electoral de 1977, la cual introduce un sistema electoral segmentado que consta de dos partes uno mayoritario y otro proporcional. Por tanto modificó la composición de la cámara de diputados de 300 a 400 diputados, 100 de RP que posteriormente en 1985 se incrementó a 200 y el umbral se fijó en 1.5%. La tercera Etapa para Nohlen (2004:326) comienza con la reforma del 15 de diciembre de 1986 que aumentó a 200 el número de diputados de RP y determinó un número fijo de 5 circunscripciones de 40 diputados cada una.

⁴⁸² En este contexto Acedo (2003:297) considera que los cambios en los sistemas electorales municipales en México entre 1980 y 1997 se pueden explicar desde su perspectiva a partir de dos factores a saber: en primer lugar por la competencia electoral en los comicios municipales y en segundo lugar por las reformas electorales federales de 1986, 1990, 1993 y 1996 las cuales modificaron las reglas para la integración de las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión e indirectamente modificaron los criterios de proporcionalidad en la integración de los ayuntamientos.

⁴⁸³ Solo para recordar que dichas reformas fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) con fecha 6 Diciembre de 1977. Véase en el capítulo II el epígrafe 2.2.1. y el cuadro II.2.

elección de los ayuntamientos de aquellos municipios con más de 300 mil habitantes⁴⁸⁴. Lo cual de acuerdo con Jorge Madrazo (1986) y Acedo (2003:287) propició que entre 1977⁴⁸⁵ y 1983 las entidades federativas implementaran esos cambios de manera muy variada.

Al respecto Acedo (ídem) opina que << La Constitución estableció la obligatoriedad del principio, pero no el mecanismo, por lo que cada legislatura podía establecer la fórmula que más le conviniera. Algunos estados -12⁴⁸⁶- aplicaron la reforma sólo en los municipios en los que los obligaba el mandato constitucional, y el resto la extendieron a municipios con menor población. Los métodos para aplicar la representación proporcional fueron diversos>>. Por todo ello de acuerdo con Acedo (2003:294) los partidos políticos consideraron a esta reforma como muy limitada.

Aunado a lo anterior, varios autores coinciden en señalar que en cuanto al alcance de su implementación los resultados muestran que menos de 10 entidades federativas incluyeron la representación proporcional para todas las regidurías. En ese orden de ideas Acedo (2003:295) y Madrazo (1986:307) coinciden en señalar a los estados de Aguascalientes, Guanajuato, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz⁴⁸⁷. Mientras que Miguel Montes (1984) incluye en este grupo a Michoacán y Tabasco.

⁴⁸⁴De acuerdo con López Chavarría (1994: 47,94 y ss.) dicha reforma en esos términos solo beneficiaba a más de 20 de los 2377 municipios que existían en 1977. Con respecto a eso mismo, Rodríguez Obregón (2005:74) y Acedo (2003:287) coinciden en señalar que sólo 36 municipios cumplían con ese requisito poblacional.

⁴⁸⁵Comentar que de acuerdo con López Chavarría (1994:95) y Rodríguez Obregón (2005:73-74) el estado de Nuevo León como producto de la reforma política de 1963 que introdujo en el sistema electoral federal la figura de diputados de partido y que obligó a las entidades a incorporar esa figura en sus leyes para la elección de diputados local. En el caso de esa entidad el 28 de diciembre de 1976 incorporó en su Constitución la figura de << regidores de partido>> medida legal que permitía a los partidos políticos tener cierta representación en los cabildos. Con respecto a la reforma de 1963 Nohlen (2004:325) opina que esta reforma no tiene nada que ver con la implantación de un sistema proporcional porque esta era una reforma que reconocía el derecho de representación de las minorías políticas por tanto no debe confundirse con la representación proporcional. Sin embargo, creemos que este hecho refuerza el supuesto de Acedo (2003) de que la reforma a los sistemas electorales municipales estarían determinados por la reforma federal.

Los detalles sobre la figura de los diputados de partido contenidos en reforma de 1963 pueden leerse en Nohlen (2004:325) y en Rodríguez Obregón (2005: 73-74).

⁴⁸⁶Jorge Madrazo (1986) agrupo a los estados en 4 grupos según la implementación de la reforma. En el mismo se mencionan 13 en lugar de 12 estados donde se aplicó la reforma respetando el criterio poblacional, San Luis Potosí lo hizo soslayando ese criterio lo mismo que Zacatecas. Cinco estados la implementaron en municipios con menos de 100 mil habitantes (Baja California Sur, Durango, Hidalgo, Sonora y Tlaxcala). El listado de los mismos puede en Rodríguez Obregón (2005:75).

⁴⁸⁷En este caso al partido que obtenía la mayoría de votos se le asignaban los cargos de Presidente Municipal y el del (los) Síndico (s). En tanto que las regidurías se asignaban proporcionalmente utilizando la fórmula del cociente natural y el resto

En contraste la reforma municipal de 1983⁴⁸⁸ generalizaría la representación proporcional en todos los municipios al eliminar el requisito poblacional aunque su implementación también estuvo sujeta a las interpretaciones de los congresos de los estados y sus alcances no serían los que inicialmente se contemplaron. Sobre este punto, los trabajos de Jorge Madrazo (1986), Acedo y Sainz (1998), Acedo (1999 y 2003) y Rodríguez Obregón (2005) dan cuenta del proceso (y resultados) que siguió la implementación del principio de representación proporcional en los sistemas electorales municipales en las entidades federativas.

Por su parte Jorge Madrazo (1986:159 y ss.) al evaluar la implementación y alcances de la reforma municipal de 1983 opina que si bien es cierto que todos los estados cumplieron con hacer la adecuación de esta reforma tanto en sus constituciones como en sus leyes secundarias, sin embargo mantuvieron la decisión de que la representación proporcional sólo se aplicara para la elección de regidores⁴⁸⁹ cuestión que ha implicado que la mayoría de las leyes electorales o las leyes orgánicas municipales hagan una distinción entre regidores de mayoría y los de representación proporcional⁴⁹⁰.

Igualmente Jorge Madrazo (ídem) en su análisis subraya que la aplicación de la representación proporcional en los municipios no garantizaba equilibrio en la representación política dentro del ayuntamiento ya que el número máximo de regidores por ese principio no era de cinco y en relación al total de integrantes la representación proporcional no rebasaba el 25%. Aunado a ello, en la mayoría de los estados se limitó el número máximo de regidores – a dos- que podía asignarse

mayor. Tenían derecho a participar en la distribución el partido que obtuvo la mayoría así como los partidos políticos que habían cumplido con los requisitos que marcaba la ley. (Rodríguez Obregón, 2005:76) (Acedo, 2003: 294)

En el resto de los estados se edificó un sistema electoral mixto con dominante mayoritario.

Una explicación más amplia sobre este tema puede leerse en Jorge Madrazo (1986) y en Rodríguez Obregón (2005:74-76) Acedo (2003).

⁴⁸⁸ El texto del artículo 115 en su facción VIII último párrafo quedó como sigue: <<De acuerdo con la legislación que expida cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de todos los ayuntamientos de todos los municipios>>. Véase el anexo II.2.

⁴⁸⁹ Al respecto Acevedo (2003:295) comenta que dos estados, Baja California y Coahuila, incorporaron la figura del regidor de minoría, que se asignaba al partido político que ocupaba el segundo lugar en la elección con lo cual se garantizaba su representación

⁴⁹⁰ Es el caso del Estado de San Luis Potosí que en su Ley Orgánica del Municipio Libre hace esta distinción en su artículo 13 (LOMLSLP, 1984).

a un partido político minoritario. Para tal efecto los partidos políticos tenían que cumplir básicamente con tres requisitos para tener derecho de participar en la distribución:

1. Haber registrado cuando menos en una tercera parte de los municipios planillas.
2. No haber ganado la elección. Y
3. Cumplir con la barrera de votación emitida en la votación municipal, cuyo umbral por lo general los estados lo ubicaron en el 1.5 por cien (Jorge Madrazo, 1986).

En ese mismo sentido, Acedo (1999 y 2003) se propuso evaluar la reforma municipal de 1983 y sus repercusiones en los sistemas electorales. Para ello elaboró una tipología de cinco grupos⁴⁹¹ para clasificar a los estados de acuerdo a las características que guarda la representación proporcional en sus sistemas electorales. Su interés fue valorar en cada caso el peso que tiene la misma en relación con los de la mayoría relativa, así como las formulas y el umbral que se utilizan para distribuir las regidurías por ese principio (Acedo, 2003:302).

En su estudio aporta bastante evidencia empírica producto de la revisión de la legislación electoral de los 31 estados, misma que sistematiza y resume en los diferentes cuadros que presenta en el contenido de su trabajo. Asimismo en la parte final del documento podemos encontrar el resumen de todo su análisis y una agenda de los temas pendientes para la reforma de los sistemas electorales.

⁴⁹¹ En ese contexto de acuerdo con Acedo (2003:312-314) los grupos son los siguientes: El grupo A lo integran los estados cuyos sistemas electorales incorporaron la representación proporcional para todas las regidurías que integran los ayuntamientos (Durango, Guanajuato, Morelos, Tlaxcala y Veracruz). El grupo B lo conforman 11 estados que utilizan la fórmula de cociente natural y resto mayor (Campeche, Colima, Chiapas, Hidalgo, Jalisco, México, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Zacatecas). El Grupo C está compuesto por siete entidades federativas (Baja California, Coahuila, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa y Sonora) y el criterio de selección es porque aplican la fórmula de cociente natural y resto mayor precedida de una primera ronda de asignación de regidores a todos los partidos que cumplan con la ley. El Grupo D lo integran cuatro estados –Aguascalientes, Chihuahua, Michoacán y Tamaulipas, 4- que aplican rondas sucesivas de asignación en orden descendente de la votación. Al último Grupo lo denomina Atípico y en el agrupa cuatro estados (Baja California Sur, Guerrero, Tabasco y Yucatán) que por las características de algunos elementos de su sistema electoral los hace ser atípicos. Respecto a esto último véase Acedo (2003:326-329).

Como ese apartado es largo, aquí solo trataremos de resumir algunas de sus conclusiones⁴⁹². En ese orden de ideas señala que un primer resultado que arroja la revisión de los sistemas electorales municipales en México es que no son uniformes⁴⁹³. Denotando que << por un lado encontramos estados que han incorporado fórmulas que tienden a lograr una mayor equidad entre votos y escaños, y en el otro extremo, estados en los que la legislación presenta mayor rezago. En el primer grupo ubicamos a los códigos electorales de Durango, Guanajuato, Morelos y Veracruz, y en el segundo grupo a entidades como Aguascalientes, Tamaulipas, Tabasco y Yucatán, en las que pareciera que su legislación no se ha actualizado a fondo en esta materia>>.

En sus valoraciones respecto al peso que tiene el principio de representación proporcional frente a los regidores que son electos por mayoría. Acedo (1998:8 y 2003:312-329) encuentra que solo en los cinco estados que conforman el grupo A dentro de su taxonomía cuentan con un sistema mixto con dominante representación proporcional. En estos los porcentajes que alcanza ese principio van desde el 60% hasta el 88.24%⁴⁹⁴.

En contraste con el resto de los estados donde su sistema electoral es mixto con dominante mayoritario. En estos encuentra como es natural una predominancia de los sistemas de mayoría sobre el de representación proporcional lo cual se refleja en los porcentajes entre uno y otro. De este modo,

⁴⁹² Como complemento transcribimos algunas las conclusiones del trabajo de Acedo (2003:329-335) << Las reformas de que han sido objeto la mayoría de los códigos electorales han incrementado el peso de la representación proporcional en la integración de los ayuntamientos y han ampliado el número de regidurías de representación proporcional en la composición de los mismos. En algunos estados han desaparecido las regidurías de mayoría relativa y sólo se establecen regidurías de representación proporcional. Los estados que han adoptado este tipo de fórmula, son aquellos en que se presenta una mayor equidad entre votos y puestos, y solo en estos casos es viable que los partidos políticos que ganen la elección municipal no tengan asegurada de antemano la mayoría de los puestos del cabildo. (...) En muy pocos estados se ha incorporado la representación proporcional de los síndicos que integran el ayuntamiento. La posibilidad de que uno de los síndicos sea de extracción partidista diferente a la del partido que ganó la elección, sólo se presenta en los estados de Campeche, México y Querétaro. Encontramos una tendencia a elevar el umbral para que los partidos políticos tengan derecho a participar en la distribución de regidurías de representación proporcional. En algunos estados se han modificado las fórmulas matemáticas para hacer la distribución de los puestos de representación proporcional por procedimientos más equitativos. En San Luis Potosí se incorporó la figura de la segunda vuelta electoral en el caso de que el partido mayoritario no cuente con la mayoría absoluta de los votos. En tres entidades, Campeche, San Luis Potosí y Tlaxcala, se introdujo en la legislación electoral el procedimiento para la elección de las autoridades auxiliares. La legislación de Oaxaca se modificó para incorporar la elección de las autoridades municipales en municipios indígenas por el mecanismo de usos y costumbre, método por el cual se eligieron la mayoría de los ayuntamientos (412) de los municipios ubicados en dicha entidad. En la ley electoral de Sonora se contempla la figura del regidor étnico por municipio (...)>>

⁴⁹³ Sin tratar de ser pretenciosos en ese sentido consideramos que esta afirmación se puede corroborar con la información que aportamos en las tablas 3.1 y 3.2 siendo una de nuestras fuentes importantes los datos que aporta Acedo (2003).

⁴⁹⁴ Al respecto puede verse en la tabla III.2. los estados con sistema mixto con dominante representación proporcional.

en los municipios más poblados se pueden encontrar relaciones equilibradas entre el sistema de mayoría y el de representación de 60% —40%. Sin embargo en municipios menos poblados este porcentaje se amplía y no resulta sorprendente encontrar sistemas electorales de una tercera parte de las entidades donde la representación proporcional sea igual o menor al 25%. Aunque reconoce que en los municipios menos poblados tiende a predominar una relación entre un sistema y otro del 70% versus 30 por ciento ⁴⁹⁵ (Acedo, 2003:304).

En ese sentido, coincidimos con Rodríguez Obregón (2005:77) cuando afirma que en México para la elección de los ayuntamientos sigue predominando el sistema electoral mixto con dominante mayoritario. En su estudio este autor considera que los cambios en los últimos años han sido de dos tipos: <<a) Reformas que transformaron el sistema de elección, ya sea de mixto con dominante de mayoría, como fueron los casos de los municipios de los estados de Aguascalientes, Nayarit, Oaxaca y Quintana Roo, o viceversa, como los casos de las entidades de Durango, Morelos y San Luis Potosí⁴⁹⁶, y; b) Reformas en el sistema, consistentes en aumentar el número de regidores y síndicos, pero manteniendo las características esenciales del sistema electoral>> Rodríguez, Obregón (idem).

Ciertamente todo lo anteriormente expuesto representa desde nuestra perspectiva los cimientos sobre los que se ha edificado en las últimas décadas el sistema electoral mixto⁴⁹⁷ que actualmente existe en los municipios -en México- en sus dos vertientes: sistema mixto con dominante mayoritaria y el sistema mixto con dominante representación proporcional. De los cuales hablaremos en el siguiente análisis. Solo para cerrar este epígrafe queremos subrayar que como ya

⁴⁹⁵ Esto mismo se puede corroborar viendo en la tabla III.2. la columna del % de los integrantes por mayoría en las planillas sobre todo de las entidades federativas que cuentan con sistema mixto con dominante mayoritario.

⁴⁹⁶ Hasta 1996 el sistema electoral municipal del estado de San Luis Potosí era mixto con predominante mayoritaria. Se integraban los ayuntamientos hasta con 11 regidores de mayoría y se complementaba hasta con 4. Ver Decreto 363 que modifica artículo 87, POE de 13 enero de 1984.

⁴⁹⁷ Aunque de manera general se acepta la clasificación de los sistemas electorales (Nohlen, 2004: 34) según dos principios: el de la elección por mayoría y el de la elección por el principio de representación proporcional. Sin embargo de acuerdo a las reglas técnicas y las funciones e intenciones políticas, el sistema electoral municipal adoptado en México, es mixto. Al respecto, Leonardo Valdez (1997:18) se refiere a los sistemas mixtos de la siguientes manera <<<Por lo general se trata de sistemas que mezclan elementos de los mecanismos de mayoría y representación proporcional. Tienen además una particularidad fundamental: la sección del órgano legislativo que se elige como RP está pensada como una adición que pretende compensar la desproporción de la representación elegida por medio de la mayoría relativa>>

hemos observado el funcionamiento de los sistemas electorales es intermitente y por tanto no resultaría ilógico que en los próximos años puedan darse cambios, más aún si tenemos en cuenta que de acuerdo con Blanca Acedo hay temas en discusión que pueden propiciar reformas tanto en los sistemas como en las leyes electorales⁴⁹⁸.

3.3.2. Sistema electoral mixto con dominante mayoría.

En este apartado solo comentaremos brevemente cómo funcionan estos sistemas electorales para la integración de los ayuntamientos. En ese sentido como puede verse en dos datos de la tabla III.2 este tipo de sistema electoral lo aplicaban 27 entidades del país al año 2000. Como puede observarse en los casos de los estados de Durango y Veracruz sus legislaciones de acuerdo con Rodríguez Obregón (2005:79 y 81) contemplan ambos sistemas aunque por la forma de asignación y el número de regidurías en algunos de sus municipios parece ajustarse más al sistema mixto con dominante mayoritaria⁴⁹⁹.

En este tipo de sistema electoral la integración de la mayor parte de los integrantes del ayuntamiento se hace de acuerdo a Obregón (ídem) y Acedo (2003) mediante una lista cerrada y bloqueada que incluye el nombre del presidente⁵⁰⁰ municipal, el nombre del o los síndico (s) ⁵⁰¹ y el nombre de los

⁴⁹⁸ Entre los temas que Acedo (2003:335-340) considera que se han sumado a la mesa del debate, encontramos los siguientes: 1).La discusión de la presentación política en el espacio local que tenga por objeto evaluar las reglas para la integración de los ayuntamientos sin contaminarlo o determinar la integración con las discusiones de la integración de las cámaras de Diputados. En ese sentido, Acedo (ídem) afirma que <<el gobierno municipal tiene sus propias características tanto en lo que se refiere al número de sus integrantes como en sus funciones. Para ello se debe partir del supuesto de que las elecciones municipales no son elecciones parlamentarias.

2). Propone discutir la sustitución del mecanismo de elección actual por planillas por elección individual de los regidores a través de distritos uninominales en los que se divida territorialmente el municipio. 3) Discutir nuevas formas de representación política para los municipios pequeños que permita lograr una mayor equilibrio entre votos y escaños a través de aumentar el número de escaños. 4) La elección de las autoridades auxiliares es otro tema a discusión. 5) Un tema total es revisar y encontrar nuevos esquemas que permitan la participación política de los liderazgos locales no solo a través de los partidos políticos nacional o estatales. Asimismo propone los dos temas que nosotros discutimos en parte final de este apartado, la temporalidad del mandato y la reelección.

⁴⁹⁹ De acuerdo con Rodríguez Obregón (ídem) en el caso de Durango si bien es cierto que su Ley Electoral contempla la elección de todos los regidores por el principio de representación sin embargo, para tres municipios (Durango, Gómez Palacio y Lerdo) al partido que gana la elección por mayoría relativa se le asigna el 60% de los regidores lo cual lo hace un sistema electoral mixto con dominante mayoría. En el resto de los municipios de esa entidad la distribución se hace de acuerdo a los porcentajes de votos que haya obtenido cada partido aplicando el umbral del 2% y la fórmula de cociente natural y resto mayor.

⁵⁰⁰ En ese sentido con los datos de la Encuesta Nacional de Desarrollo Institucional Municipal (INDESOL-INEGI, 2000) se puede afirmar que la figura de Presidente Municipal existe en los 2427 municipios. Aunque como menciona Robles (2000) en los estados de Aguascalientes y Yucatán al Presidente Municipal se le denomina en la Ley Orgánica del Municipio Libre

regidores que en este caso son el mayor porcentaje de ellos tal como se ha mencionado en el epígrafe anterior y como lo muestran los porcentajes de la tabla III.2.

Por lo que respecta a la elección del resto de los regidores del ayuntamiento que son electos por el principio de representación proporcional. En este caso, los partidos políticos presentan una lista también cerrada y bloqueada con el nombre de los candidatos a regidores por este principio.

De este sistema electoral llama la atención como ya se mencionaba que la mayoría de los regidores son electos en la planilla que se elige por mayoría por tanto es de subrayarse que el partido que gana la elección ya tiene asegurada la mayoría y por ende el control del ayuntamiento. Cuestión que es criticada tanto por Acedo (2003) como por Rodríguez Obregón (2005:80) porque esta situación además de generar problemas de sobrerrepresentación también tiende a reproducir la vieja práctica del presidencialismo propia del sistema político mexicano.

En nuestro caso esto mismo nos permite identificar que el factor legal y formal que garantiza las mayorías dentro de los ayuntamientos son los propios sistemas electorales, cuestión que parece no corregirse totalmente con el sistema mixto con dominante representación proporcional.

3.3.3 Sistema electoral mixto con dominante representación proporcional.

Los estados que aplican este sistema electoral son aquellos que Acedo (2003:312) incluyó en un primer grupo (Durango, Guanajuato, Morelos, Tlaxcala y

primer regidor y en Oaxaca primer Concejal, sin embargo, sus funciones y su papel como representante político del gobierno municipal no tienden a variar.

⁵⁰¹ En cuanto al número de Síndicos que deben conformar el Ayuntamiento cabe recordar que de acuerdo a la CPEUM en su artículo 115 prevé la existencia de uno o más Síndicos, sin embargo en la práctica encontramos que esta figura política de acuerdo con Robles (2000) y Acedo y Saiz (1998) existe en 28 estados de la República ya que hasta el año 2000 en los estados de Sinaloa, Chihuahua y Yucatán el diseño institucional (Las leyes municipales y la ley estatal electoral) no contemplaba la existencia de esta figura. En ese orden de ideas en el estado de Jalisco esta figura política está considerada dentro del ayuntamiento pero con la salvedad de que no es sujeto a elección popular, ya que de acuerdo con Robles (2000) el Síndico en este caso adquiere el status de funcionario público nombrado por el propio ayuntamiento. En el estado de Campeche y en el estado de México sus legislaciones consideran de acuerdo con Rodríguez Obregón (ídem) además de la elección de los regidores de mayoría la elección de un regidor asignado a la primera minoría.

Veracruz) toda vez que en su legislación consideraba que todas las regidurías que integran el ayuntamiento eran de representación proporcional⁵⁰². Aunque no es el caso del estado de San Luis Potosí, en el estudio de Rodríguez Obregón (2005:80-83) encontramos que incluye a esté luego que esta entidad realizó una reforma electoral que modificó su sistema electoral de mixto con dominante mayoría a uno con dominante proporcional, para quedar como sigue:

<< Los ayuntamientos se integrarán mediante la aplicación de los principios de mayoría relativa, y de representación proporcional, de la forma siguiente:

I. El Municipio de San Luis Potosí con un Presidente, un regidor y dos síndicos de mayoría relativa y hasta catorce regidores de representación proporcional;

II. Los de Ciudad Valles, Matehuala, Rioverde, Soledad de Graciano Sánchez y Tamazunchale, con un Presidente, un regidor y dos síndicos de mayoría relativa, y hasta once regidores de representación proporcional, y

III. Los restantes municipios, con un Presidente, un regidor y un síndico de mayoría relativa, y hasta cinco regidores de representación proporcional.

Por cada Regidor y Síndico propietarios se elegirá un suplente.

En los municipios del Estado que cuenten con una población mayor a setenta mil habitantes, los síndicos deberán ser abogados titulados.

Ningún Regidor podrá ocupar cargo honorífico o remunerado de director, jefe de departamento o empleado del municipio, debiendo constreñirse su responsabilidad al ejercicio propiamente concejil⁵⁰³.

Los Partidos Políticos postulantes deberán presentar para su registro ante el organismo electoral que corresponda, la planilla de mayoría relativa y la lista de candidatos a regidores de representación proporcional>> (Artículo 13 de la Ley Orgánica del Municipio Libre (LOMSLP, 2000)

⁵⁰² Aclara en su estudio Acedo (2003:312 y 327) que en el caso de Guerrero si bien es cierto que su legislación contempla que todas las regidurías serán electas bajo el principio de representación proporcional, sin embargo lo considera un caso atípico porque también contempla la asignación de una cuota fija del 50% de las mismas al partido que gane la elección con independencia a lo competido de la elección. La asignación del otro 50% de las regidurías se hace de acuerdo a dos criterios que están sujetos a que el partido minoritario haya alcanzado el 25% de la votación. En caso afirmativo se le asigna el 25% de las regidurías y el otro 25% a los partidos que hayan cumplido con el umbral. En caso contrario el 50% se asigna entre todos los partidos que hayan cumplido con el umbral.

⁵⁰³ Esta consideración de la LOMSLP se hizo toda vez que antes de 1997 no había una incompatibilidad entre los cargos del Ayuntamiento y de la administración pública municipal. De esta manera era posible que los Regidores además de tener ese cargo de representación política podía por lagunas en la ley ser nombrados también como funcionarios de la administración pública y ocupar los dos cargos. Lo cual generaba conflictos de intereses en la toma de decisiones del Cabildo en aquellos Regidores que ocupaban por esa circunstancia ambos cargos.

Sobre este punto diremos que la elección de los integrantes del ayuntamiento en los estados que consideran el sistema electoral mixto con dominante proporcional se hace mediante una planilla de mayoría que incluye la elección del presidente municipal y el síndico (s) con la excepción del estado de San Luis Potosí que incluye en la planilla un regidor de mayoría. En tanto que todas las regidurías son de representación proporcional y se eligen de una lista cerrada y bloqueada que presentan los partidos políticos.

La distribución de las regidurías se hace siguiendo las formulas y umbrales contenidos en la tabla III.2 y tal como lo explicaremos más adelante. Aquí vale la pena mencionar que en el sistema electoral del estado de Veracruz de acuerdo a Acedo (2003:303 y 312) y Rodríguez Obregón (2005) en más de 100 municipios sus ayuntamientos solo se integran por un presidente, un síndico y 1 regidor. En este caso esa regiduría se asigna al partido minoritario que haya obtenido el 15% de la votación. En caso que dos o más partidos cumplan con ese requisito entonces el criterio es asignarla al partido minoritario que haya obtenido la votación más alta.

Para Acedo (ídem) esta circunstancia y la asignación directa del número de síndicos -2- que en el caso del estado de Guanajuato se hace en los municipios más poblados rompe las bondades y efectos positivos de este sistema electoral. Nosotros agregaríamos al estado de San Luis Potosí, que como se describió considera para los municipios más grandes dos síndicos y un regidor de mayoría con lo cual el partido que gana la elección se le garantiza la mayoría en el ayuntamiento. Esto mismo forma parte del análisis del siguiente epígrafe.

3.3.4. Los elementos de los sistemas electorales municipales en México.

Lo anteriormente expuesto nos lleva a analizar y explicar en este apartado algunos temas importantes para entender tanto el funcionamiento de los sistemas electorales municipales en México como el carácter de las elecciones y el sistema

de partidos que se dan en el ámbito municipal⁵⁰⁴. Dichos temas son los siguientes: El número de municipios, la población, el tamaño de la población, el número de escaños, la circunscripción electoral, el tipo de la planillas, la fórmula y el umbral utilizado para la asignación de los puestos del gobierno municipal. Todos juntos forman parte de los elementos de los sistemas electorales⁵⁰⁵.

3.3.4.1. Determinantes del tamaño de los ayuntamientos en los sistemas electorales en México

De acuerdo con el estudio del MAP (2001) encontramos que el número de municipios permite acentuar al menos directamente los efectos de los sistemas electorales al determinar el número de escaños en los consejos municipales. Siendo aceptada la idea de que el número de escaños en un consejo depende del tamaño de la población de la entidad⁵⁰⁶. Por tanto, resulta lógico pensar que el número de escaños será más elevado en aquellos municipios con mayor población⁵⁰⁷.

⁵⁰⁴ Aunque el tema del sistema de partidos y las elecciones lo veremos en el apartado 3.4. No obstante ello, vale la pena mencionar que en el estudio del MAP (2001:39 y 40) cuando se analiza el número de entidades locales versus el número de la población se parte de un par de supuestos: el primero establece que, si el número de municipios es elevado (y la población media relativamente baja) se puede esperar entonces que las elecciones tengan un "carácter más bien local" reflejando, por ejemplo, la existencia de partidos estructuralmente bien implantados en el nivel local. El segundo supuesto considera por el contrario que si el número de municipios es reducido y la población relativamente elevada, la política local puede presentar un carácter más "nacional", es decir, los partidos políticos nacionales penetrarán mejor en las estructuras localmente de representación. De igual modo, en este estudio se reconoce que la cifra de la población media puede tener poca importancia si, en realidad, la población se concentra fuertemente en las mayores ciudades. Sin embargo, sostienen que el número total de entidades relacionado con la cifra de la población puede ser un importante indicador del carácter que tienen las elecciones municipales.

En nuestro estudio parece ser que el primer supuesto no se corrobora en los municipios mexicanos tal como lo veremos en el capítulo 6 cuando analicemos las seis unidades de este estudio. El segundo parece corroborarse mucho más sobre todo en aquellos municipios grandes.

⁵⁰⁵ En el estudio de Valles y Bosch (1999: 75-76) ellos separan para su análisis y descripción los elementos del sistema electoral en dos grupos. Por una parte, agrupan los elementos del sistema orientados a asegurar una participación libre e igualitaria de los ciudadanos en el proceso electoral ya sea en su papel de electores o como candidatos. Así que, los elementos que forman parte de ese grupo son: los electores, los elegibles, el proceso electoral y su organización y financiación. En otro grupo analizan los elementos constitutivos del sistema electoral: 1) el distrito o circunscripción electoral – especialmente la magnitud-, 2) la fórmula electoral, 3) la barrera mínima y 4) la modalidad del voto. En ese orden de ideas señalan que de estos últimos los que mayor incidencia tienen sobre los resultados finales del proceso electoral son los dos primeros.

⁵⁰⁶ Uno de los hallazgos en el estudio del MAP (2001:42) al analizar los 15 sistemas electorales de Europa es que en el caso de Francia se observa una doble diferenciación entre los sistemas electorales según los municipios tengan más o menos de 3500 habitantes. En el caso de España se identifica que tiene 3 sistemas electorales diferentes según la población de los municipios.

⁵⁰⁷ Esta diferenciación expresa de acuerdo con el documento del MAP 2001: 43) la idea de que <<la política se organiza de forma diferente en función del tamaño de un municipio (...) Si en un municipio pequeño un determinado tipo de sistema electoral puede corresponderse con la naturaleza más homogénea de la unidad local, un sistema electoral diferente puede adaptarse mejor al caso de un municipio más complejo y socialmente más diferenciado, más allá de un cierto número de habitantes, a fin de asegurar la representación adecuada de esa estructura social más heterogénea.>>. Esta reflexión es precisa para el caso del sistema de usos y costumbres que se utiliza para en el estado de Oaxaca para la elección de la

En relación a esto, cuando iniciamos nuestro estudio pensamos que el sistema electoral era el mismo para los 2427 municipios que existían en México en el año 2000. Idea que fuimos cambiando según avanzamos en nuestras indagaciones y pudimos corroborar que no es así ya que como hemos mencionado en cada entidad federativa tienden a existir y coexistir un conjunto de sistemas electorales municipales para la elección de los integrantes de los ayuntamientos. Los cuales como veremos están determinados según la importancia demográfica de los municipios o por diversos criterios establecidos en las leyes electorales⁵⁰⁸.

En efecto en esa idea coincidimos con Reynaldo Robles (2000:253-255) quien señala que en cuanto al número de Regidores que integran los ayuntamientos en México son las Leyes Orgánicas Municipales las que determinan el tamaño del ayuntamiento a través de tres criterios distintos. Así, el primer criterio toma en cuenta el número de población de cada municipio. En tanto que el segundo criterio toma en consideración la importancia del municipio. En contraste, para el tercer criterio o variante la ley orgánica o código municipal no establece el número sino que remite a otros ordenamientos como por ejemplo la Constitución Política del Estado -que dicho sea de paso es el caso del estado de Oaxaca- o en su defecto la Ley Estatal Electoral del estado tal como lo establece Sinaloa.

En el caso concreto de los 58 municipios del estado de San Luis Potosí encontramos que la Ley Orgánica del Municipio Libre en su artículo 13 y en la Ley Estatal Electoral se establece tres sistemas electorales diferentes según la importancia de cada municipio⁵⁰⁹. Con lo cual parece ajustarse más al segundo criterio planteado por Reynaldo Robles (ídem), es decir aquel que pondera la importancia de los municipios agrupándolos para ello en tres grupos a saber: en

mayor parte de los municipios de esa entidad y no para los 570 municipios (Véase Díaz Montes, 1998 y 1999). Esa fórmula funciona en ese contexto probablemente en otro estado no tendría tanta efectividad.

⁵⁰⁸ Véase Acedo (2003:302). Acedo comenta que todas las leyes hacen referencia a la población. Con la excepción de Coahuila y Nayarit que establecen estratos a partir del número de electores, y Tlaxcala que no contempla ningún estrato de población porque sus municipios se integran con el mismo número.

⁵⁰⁹ Véase en el epígrafe anterior la redacción del mismo. En la cual se puede observar que el tamaño de los ayuntamientos de los municipios del Estado de San Luis Potosí tiende a variar en cuanto al número de síndicos y regidores no así en la representación del presidente municipal.

primer lugar al municipio más grande — en este caso la capital del estado—. En segundo lugar se agrupa a los municipios medianos y por último a los más pequeños.

Por lo que, dicha normativa muestra el tamaño de los ayuntamientos de sus 58 municipios y el sistema electoral aplicable para cada uno de ellos en esa entidad federativa. En nuestro análisis encontramos que si bien es cierto que el sistema electoral en esa entidad es mixto con dominante mayoritario, la normativa también parece mostrar y generar distorsiones en los sistemas electorales a partir de la sobre y sub-representación que existe sobre todo en los municipios más pequeños. Igualmente si se relaciona el tamaño de los ayuntamientos con su población⁵¹⁰ y entre los mismos municipios del mismo tamaño los sistemas electorales parecen estar generando desequilibrios en la representación política.

De este modo tenemos que el tamaño del ayuntamiento más grande es de 18 integrantes⁵¹¹. En tanto que para los otros cinco municipios (Cd. Valles, Matehuala, Rioverde, Soledad de Graciano Sánchez y Tamazunchale) el tamaño de sus ayuntamientos es de 15 integrantes⁵¹². Para los otros 52 municipios del estado de San Luis Potosí sus ayuntamientos se integran con apenas 8 integrantes⁵¹³.

Estos datos muestran los problemas de equilibrio entre los principios de mayoría y representación proporcional. Sin embargo cuando analizamos la población de cada uno de esos municipios –ver cuadro V.1.- y con el análisis que hacemos en el epígrafe siguiente podemos afirmar que el sistema electoral está

⁵¹⁰ Puede verse en el capítulo 5 el epígrafe 5.1.1. y el cuadro V.1.

⁵¹¹ El cual se compone de un presidente, un regidor de mayoría, 2 síndicos de mayoría y hasta 14 regidores de representación proporcional. Normalmente el partido que gana le han sido asignadas hasta 6 de las regidurías de representación proporcional que sumados a los cuatro integrantes de mayoría le garantizan la mayoría.

⁵¹² En estos municipios sus ayuntamientos se integran con un presidente municipal, dos síndicos y un regidor de mayoría y hasta 11 regidores de representación proporcional. Igualmente en la asignación de los regidores de representación el partido que gana logra alcanzar la mayoría en el ayuntamiento sumando los integrantes que son electos por mayoría.

⁵¹³ En estos municipios su ayuntamiento se integra por un presidente municipal, un síndico y un regidor de mayoría y hasta 5 regidores de representación proporcional de los cuales suelen asignársele hasta 2 al partido que gana más los otros 3 ya tiene garantizada la mayoría.

provocando problemas de sobre y sub-representación política⁵¹⁴ en esos municipios.

Para reforzar nuestra reflexión nos dimos a la tarea de elaborar la tabla III.1. Igualmente en el cuadro III.1 tratamos de aportar un análisis de la evolución del número de los municipios en México⁵¹⁵. De ese modo, en algunos de los datos de la tabla III.1 relacionamos el número de municipios por entidad federativa al año 2000 con su población, esto con propósito de encontrar algunas explicaciones sobre esa heterogeneidad de los sistemas electorales municipales en relación con el aspecto demográfico.

Uno de nuestros primeros hallazgos al dividir la población del país entre el número de habitantes fue encontrar que el promedio de habitantes en cada uno de los 2427 municipios si su población fuera homogénea sería de 36576.18 por cada municipio. Sin embargo a lo largo de nuestro estudio hemos encontrado –otro de nuestros hallazgos - que existe una gran heterogeneidad de los municipios tanto en términos de población como de tamaño territorial⁵¹⁶.

En ese orden de ideas en su estudio de Acedo (2003:336-337) identifica estos mismos problemas y opina lo siguiente:

<<Otro de problema que habría que abordar es el de la representación política vinculada a la heterogeneidad municipal. Los especialistas en cuestiones electorales señalan que el factor principal para lograr un equilibrio entre votos y escaños es el del número de puestos por distribuir. Los ayuntamientos de los municipios menos poblados en cada estado, al integrarse por un

⁵¹⁴ Al respecto Nohlen (2004:52) señala que <<La igualdad de votos – un principio universal vinculado estrechamente con la extensión del sufragio universal – se logra cuando cada escaño representa la misma cantidad de habitantes (o de electores, en algunos casos también de los votos válidos emitidos) en todo el territorio electoral. >>. Aunque reconoce también que estos problemas de la representación desigual se dan en todos los países.

⁵¹⁵ En el estudio del MAP (2001) encontramos que una recomendación que hacen para estudiar los sistemas electorales es analizar el número de los municipios para poder medir sus efectos en el sistema electoral. La recomendación consiste en realizar una comparación histórica en el seno de un mismo país que haya realizado una reforma dirigida a reducir o a incrementar su número. En ese orden de ideas, con los datos del cuadro III.1 podemos observar –ese fue otro de nuestros hallazgos- que durante el período de nuestro estudio el número de municipios en México casi no crece ya que solo aumentó en 50 municipios (En 1980 eran 2377 municipios y para el año 2000 eran 2427 municipios). Vale la pena señalar que este proceso no está sujeto a una reforma federal sino que cada estado regula este tema. En el caso del estado de San Luis Potosí durante ese mismo período solo se crearon 2 municipios. Por tanto, consideramos que el crecimiento de los municipios en México es un proceso abierto sujeto en todo caso –como ya se mencionó en este mismo capítulo- a la aprobación de los congresos locales. Por todo ello, a partir de esta reflexión creemos que en México existe un inframunicipalismo en los términos que los plantea (Baena, 1990:324). Sin embargo, no nos atrevemos a afirmar que el número de municipios sea un factor que explique los desequilibrios en los sistemas electorales municipales en el caso mexicano.

⁵¹⁶ Al respecto véase en este mismo capítulo el epígrafe 3.1.1. donde mencionamos esas asimetrías entre los municipios en México. En el capítulo 5 pudimos identificar las mismas para los municipios del Estado de San Luis Potosí.

número menor, padecen los efectos de la regla anterior. (...) la mayoría de los municipios del país, aproximadamente dos terceras partes, no cuentan con más de 20,000 habitantes, por lo que es prioritario repensar en esquemas de representación política para municipios de pequeñas dimensiones (....) Aunque en sus legislaciones se contemple una buena fórmula, si hay pocas regidurías por distribuir se limitan los efectos de las mismas>>.

Por otra parte y para cerrar este punto coincidimos con Acedo y Saiz (1998) en que el tamaño de los ayuntamientos en México es pequeño en muchos de los 2427 municipios. Lo cual, desde su perspectiva tiende a distorsionar la proporcionalidad de la representación política y por ende el sentido de la reforma municipal de 1983 respecto a la aplicación de la representación proporcional ya que al ser pocos los cargos de regidor a distribuir ello propicia que los partidos políticos pequeños vean disminuidas sus posibilidades de tener una representación que se corresponda con su votación real en los comicios municipales⁵¹⁷.

Este problema es común que suceda con mayor frecuencia en aquellos municipios menos poblados en donde el número de regidurías de representación proporcional son pocas como es el caso de los más de cien municipios del estado de Veracruz y de otros muchos en el país. Todo esto da origen a las discusiones que presentamos en el siguiente epígrafe que es el tema de la circunscripción electoral en los sistemas electorales en México.

3.3.4.2. La circunscripción electoral en los sistemas electorales municipales en México

Al analizar los sistemas electorales municipales de México otro de nuestros hallazgos fue encontrar que el municipio para efectos de las elecciones

⁵¹⁷ Al respecto Dieter Nohlen (2004:56- 62), señala que los factores más importantes de un sistema electoral para determinar el resultado de una elección son el tamaño de las circunscripciones electorales (número de puestos por repartir), y las reglas para repartir escaños (fórmulas de decisión y barreras legales). En cuanto al primer factor —que es el que nos interesa en este caso—, *relativo al tamaño de la circunscripción*, éste, es fundamental para determinar el efecto proporcional de un sistema electoral ya que a menor tamaño de la jurisdicción, menor será el efecto proporcional del sistema.

municipales constituye la circunscripción electoral aunque la magnitud⁵¹⁸ de la misma va a estar determinada por el número de integrantes de los ayuntamientos.

En ese sentido, coincidimos con Nohlen (2004:56) cuando advierte que por tamaño de la circunscripción electoral no se entiende su extensión geográfica sino la cantidad de escaños que le corresponden. En ese contexto afirma que el tamaño de la circunscripción electoral determina el efecto proporcional de un sistema electoral. Igualmente Nohlen (ídem) distingue dos tipos de circunscripciones: la uninominal⁵¹⁹ y la plurinominal. Al respecto podemos decir que en el caso de los sistemas electorales municipales en México encontramos que el municipio es una circunscripción plurinominal tanto para efectos del sistema mixto con dominante mayoría, como en el sistema mixto con dominante proporcional.

En este punto, los estudiosos de los sistemas electorales (Nohlen, 2004; Valles y Bosch, 1999) coinciden en señalar que para poder valorar los efectos de las circunscripciones plurinominales resulta necesario poder clasificar las circunscripciones de los sistemas electorales en grandes, medianas y pequeñas⁵²⁰. Para el análisis parten del siguiente supuesto: cuanta más pequeña es la circunscripción menor será el efecto proporcional del sistema electoral o bien a mayor tamaño de la circunscripción mayor será el efecto proporcional.

De esta manera, en la tabla III.1 a partir de los datos que aporta Acedo (2003) en su estudio incluimos la columna sobre el tamaño de los municipios más grandes y más pequeños en cada entidad federativa en México. Los datos como ya se mencionó incluyen el número total de los integrantes de los ayuntamientos y

⁵¹⁸ La magnitud se define como el número de escaños por circunscripción (MAP, 2001). A lo que Valles y Bosch (1999) opinan que la magnitud se entiende como el número de escaños que deben ser designados por los electores del mismo y advierten que no debe confundirse con el volumen de su población, con su densidad demográfica o con la extensión de su territorio, pese a que la práctica fundamente el prorrateo antes mencionado.

⁵¹⁹ Como se menciona en el epígrafe de las listas, en México se discute el establecer circunscripciones uninominales para la elección de los regidores de mayoría sin embargo solo son discusiones aunque se reconoce que dicha medida implicaría necesariamente cambios en el tipo de circunscripción.

⁵²⁰ Comentar que en lo que no parecen coincidir es en los rangos entre una categoría y otra. De este modo, al revisar la clasificación que hacen Nohlen (2004) y Valles y Bosch (1999) pudimos observar que difieren en cuanto al número de escaños que corresponde a cada una de las categorías. En ese sentido, Nohlen (ídem) considera pequeña una circunscripción que cuenta de 2 a 5 escaños mientras que para Valles y Bosch (ídem) esta debe ser de 2 a 6. El tamaño mediano para Nohlen es de 6 a 9 mientras que para Valles y Bosch es de 7 a 14 escaños. En tanto que la circunscripción grande para Nohlen es de 10 o más y Valles y Bosch (ídem) consideran que la magnitud de la circunscripción es elevada si su tamaño es de 15 o más. Para efectos de nuestro análisis utilizamos en este estudio el esquema planteado por Nohlen.

en los paréntesis se clasifican los integrantes de mayoría y los integrantes electos por el principio de representación proporcional. Como puede verse en los estados que adoptan el sistema mixto con dominante mayoritario – 27 en total- tiende a predominar el número de integrantes electos por mayoría.

Al analizar un poco más esos datos a partir de clasificarlos según la magnitud de la circunscripción podemos mencionar que si tomamos como referencia el número total de los ayuntamientos tanto grandes como pequeños. Encontramos que en el caso de los primeros 30 estados su circunscripción es grande con la excepción del estado de Tlaxcala⁵²¹ cuyo ayuntamiento más grande se compone de un total de nueve integrantes. En ese sentido, los datos de la tabla III.1 muestran que el estado de Guerrero tiene el ayuntamiento más grande del país con 31 integrantes seguido del estado de Nuevo León (27 integrantes), Puebla -25- , Tamaulipas -24- y con 23 integrantes algunos ayuntamientos del estado de México⁵²².

En contraste en los ayuntamientos más pequeños tomando en consideración a todos los integrantes encontramos que en trece estados sus ayuntamientos pudieran considerarse grandes⁵²³. En tanto que en quince estados sus ayuntamientos pueden considerarse medianos y tres estados – Yucatán, Veracruz y Morelos- cuentan con ayuntamientos muy pequeños (véase tabla III.1). Sin embargo si nuestro análisis lo enfocamos a valorar solo la magnitud de los integrantes electos por el principio de representación proporcional, ahí encontramos una gran desproporción.

⁵²¹ En esa entidad todos sus ayuntamientos tienen el mismo tamaño (Acedo, 2003).

⁵²² En estos estados si se observan los datos de la tabla III.1 se puede observar que la mayoría de los integrantes de los ayuntamientos son de mayoría relativa. En el caso de Guerrero donde parece haber un equilibrio entre los integrantes electos por la fórmula de mayoría y representación proporcional, sin embargo ese equilibrio de acuerdo con Acedo (2003) se rompe porque es un estado atípico en la fórmula que utiliza para distribuir las regidurías de representación proporcional toda vez que de entrada asigna –automáticamente- al partido que gana la mitad de las mismas y el otro 50% se distribuye los partidos minoritarios que hayan cumplido los requisitos del umbral. En ese caso, si la segunda fuerza obtiene la cuarta parte de la votación total automáticamente la ley considera que se le asigne el 25% de las regidurías y el otro 25% a los otros partidos mediante rondas. En caso que no tenga ese porcentaje de votación luego entonces la ley considera que el 50% de las regidurías de representación se distribuyan entre los partidos minoritarios que hayan alcanzado el umbral mediante rondas sucesivas (Acedo, 2003:327).

⁵²³ Los datos de la tabla III.1. muestran de los ayuntamientos más pequeños en los estados de Zacatecas, Baja California Norte y estado de México que el total de integrantes de sus ayuntamientos apenas suman doce en los cuales prevalece los integrantes por mayoría sobre los de representación proporcional.

En efecto los mismos datos de la tabla III.1 nos permiten observar que en los ayuntamientos más grandes el tamaño de la magnitud de la circunscripción de representación proporcional en su mayoría – 20 estados- se puede considerar que en sus ayuntamientos prevalece una magnitud mediana. En tanto que solo encontramos cinco estados cuyas magnitudes se pueden considerar de acuerdo a la clasificación de Nohlen (2004) como grandes⁵²⁴ y en seis estados la magnitud de sus circunscripciones por representación proporcional en sus ayuntamientos más grandes resultan ser pequeñas⁵²⁵.

En contraste los datos de los ayuntamientos más pequeños muestran aún más la gran desproporción que existe en los sistemas electorales en México. En ese contexto los datos de la tabla III.1 permiten observar que en ningún estado encontramos una circunscripción grande, es decir ninguna supera los 10 integrantes de representación proporcional. Solo tres estados (Tlaxcala -7-, Guanajuato -8- y Durango -7-) la magnitud de su circunscripción de representación proporcional es mediana. En la mayoría de los estados -28- encontramos que el tamaño de sus circunscripciones de representación proporcional se pueden considerar como pequeñas al no superar 5 integrantes.

Con esta evidencia consideramos que se puede corroborar el supuesto planteado por Nohlen (2004) y por Valles y Bosch (1999) y por tanto podemos afirmar que en los sistemas electorales municipales en México el tamaño de las circunscripciones está generando problemas de proporcionalidad. Igualmente creemos que los datos aportados muestran los problemas de sub y sobrerrepresentación de los partidos políticos en los ayuntamientos ya que el tamaño de la circunscripción y el sistema electoral otorgan una mayoría a los

⁵²⁴ Los cinco estados son Morelos, Guerrero, San Luis Potosí, Veracruz y Guanajuato. En los casos de los estados de Morelos encontramos la magnitud más grande de representación proporcional con 15 integrantes. Lo cual se entiende porque es de los estados que implementó la representación proporcional para todos sus municipios lo mismo que Guanajuato. En el caso de San Luis Potosí, es a partir de la reforma de 1997 que asume el sistema electoral mixto con dominantes proporcional. En el estado de Guerrero tal como lo comentamos aunque la magnitud de su circunscripción por representación es alta sin embargo en la práctica se rompe la proporcionalidad por la forma en que distribuye las regidurías.

⁵²⁵ De acuerdo a los datos de la tabla III.1 son los casos de los estados de Baja California Sur cuyo tamaño de la circunscripción proporcional apenas es de 5 integrantes. Igualmente en número están los estados de Campeche, Michoacán y Nayarit. Colima con 4 y la más pequeña circunscripción de representación la encontramos en Tabasco con tres integrantes.

partidos que no se corresponde con sus votos⁵²⁶. Aunado a estos problemas consideramos que el tamaño de la población de cada municipio en relación con el tamaño de las circunscripciones también genera otro problema -pero esta vez- de representación política tal como lo explicamos en el siguiente epígrafe.

3.3.4.2.1. Problemas de representación política en los sistemas electorales municipales en México.

El reto de los sistemas electorales es poder convertir votos en escaños lo cual no es un tema sencillo y encontrar la proporcionalidad parece ser un tema todavía más complejo. En ambos casos es importante que el sistema electoral pueda por un lado garantizar a los ciudadanos la libre emisión de sus voto y al mismo tiempo ofrecer fórmulas que permitan la igualdad de los votos. Es decir que cada escaño represente la misma cantidad de habitantes o de electores.

En ese contexto al analizar los sistemas electorales municipales en México pudimos advertir que la propia heterogeneidad o infra municipalismo propicia problemas en la representación política ya que un escaño en un municipio puede representar a un número de ciudadanos -y votantes- en tanto que en otro municipio el escaño puede representar a menor cantidad de habitantes o electores.

Estos problemas no parecen haber pasado desapercibidos en el estudio de Acedo y Saiz (1998) y Acedo (2003:303) ya que señalan que a nivel nacional el tamaño de los ayuntamientos tiende a variar de acuerdo a su población y advierten que es común encontrar en México municipios que tengan la misma población pero como se encuentran en distinto estado por ello tengan un tamaño diferente.

Estos contrastes se pueden explicar mejor con los datos que el CEDEMUN aportaba en el año 2000. De esta manera de acuerdo con esos datos el municipio más poblado era Guadalajara Jalisco con una población de 1.633.216

⁵²⁶ En el capítulo 6 se aportan los datos electorales de los seis municipios que estudiamos y en ellos se puede ver el porcentaje de votos y contrastarlos con la mayoría de escaños que obtienen en el ayuntamiento. Lo cual sustenta nuestra afirmación.

habitantes y su Ayuntamiento apenas se conformaba con 20 (CEDEMUN, 2000). En cambio el municipio de Acapulco Guerrero (cuya población apenas sumaba 687.292 habitantes) tenía de acuerdo con Acedo y Saiz (1998) el cabildo más grande de México con 31 integrantes con 1 Presidente Municipal, 2 Síndicos y 28 regidores⁵²⁷.

En ese mismo orden de ideas, otro caso que también nos permite corroborar la reflexión que hacen Acedo y Saiz (1998) la encontramos en la comparación entre el municipio de Culiacán en Sinaloa y el municipio de Mexicali en Baja California Norte cuya población en 1995 era casi idéntica de acuerdo con los datos que aportaba el INEGI (1995) sobre los veinte municipios más poblados. De este modo, al hacer nuestro análisis encontramos que la población de Culiacán era de 696.262 habitantes y Mexicali contaba con 696.034 habitantes. Sin embargo el tamaño de sus ayuntamientos no se corresponde ya que el ayuntamiento de Culiacán estaba compuesto por 19 integrantes (1 presidente, 18 regidores) y el Ayuntamiento de Mexicali por 17 (1 presidente, 1 síndico, y 15 regidores)⁵²⁸.

Quizá estos ejemplos no nos dicen nada porque finalmente son solo números. Sin embargo, si en este análisis relacionamos el tamaño de los ayuntamientos con el número de su población podemos encontrar otros datos interesantes sobre la importancia de la representación política y los problemas de sobre y sub-representación política que en general los sistemas electorales municipales propician en cada municipio.

Para explicar y corroborar nuestra reflexión procedimos a analizar nuestras seis unidades de análisis de esta tesis. De este modo, encontramos que al año 2000 en el municipio de San Luis Potosí la relación entre representantes y ciudadanos representados es de 1 representante municipal por cada 37.251 habitantes ya que su población a ese año era 670.532 habitantes y el tamaño de su ayuntamiento era de 18. En contraste en el municipio de Soledad de Graciano Sánchez esa relación es de un representante municipal por cada 12,019.73

⁵²⁷ Véase tabla III.1. La columna de los ayuntamientos más grandes.

⁵²⁸ Véase tabla III.1.

habitantes (su población era de 180.296 habitantes y el tamaño de su ayuntamiento es de 15 integrantes).

Mientras que en el municipio de Santa Catarina encontramos que cada integrante del cabildo representa a 1353.75 habitantes (Su población era de 10,830 habitantes y el tamaño de su ayuntamiento de 8 integrantes). En el caso del Municipio de Santo Domingo que es un municipio con las mismas características que el anterior aunque con casi más de dos mil habitantes (12.755 habitantes era su población y el tamaño de su ayuntamiento es de 8 integrantes) ahí cada integrante del Ayuntamiento representa a 1594,37 habitante.

Al comparar los municipios de Rioverde, Matehuala Soledad de Graciano Sánchez encontramos también esas inequidades⁵²⁹ en la representación política municipal entre el número de su población y el tamaño de sus ayuntamientos. En ese orden de ideas, en el caso de Rioverde con una población de 88.991 habitantes y un ayuntamiento de 15 integrantes la relación que encontramos es de 1 representante por cada 5932.73 habitantes.

En tanto el municipio de Matehuala con una población de 78,870 habitantes (el ayuntamiento también de 15 integrantes) esa relación es de 1 representante por cada 5212.46 habitantes. El contraste mayor lo presenta el municipio de Soledad de Graciano Sánchez (1 representante por cada 12.019 habitantes) ya que la normatividad (Artículo 13 de la LOMLSLP) les asigna el mismo número de integrantes (quince) que a Rioverde y Matehuala.

En su estudio Acedo y Saiz (1998) comentan que esa relación propicia que en el caso del Municipio de San Luis con el 31% de la población total del Estado este apenas se lleva el 4% de los representantes municipales de toda la entidad. En tanto que los otros cinco municipios que considera el artículo 13 en orden de importancia (Soledad de Graciano Sánchez, Matehuala, Rioverde, Cd.

⁵²⁹ Al respecto solo para mencionar que Acedo y Saiz (1998) en su estudio hacen también análisis en ese sentido aunque para ello toman como referencia el número de personas inscritas en el Padrón Electoral. Al final llegan a las mismas conclusiones en que existe una desproporción a nivel nacional en cuanto al número de la población y el tamaño de los ayuntamientos que no se corresponde con la representación política. Para el caso de San Luis Potosí, apuntan que a pesar de las diferencias entre los estratos que consideraba la Ley Electoral de 1996, en este estado se presenta una de las relaciones menos desequilibradas.

Valles y Tamazunchale) que juntos suman una población de apenas el 26% tienen el 16% de todos los representantes municipales del estado.

Esta situación implica de acuerdo con Acedo y Saiz (1998) <<que un representante en el primero <<vale o cuesta, para los partidos políticos>> en términos de votos potenciales (promedio de empadronados) casi cinco veces más que tener un representante en el resto de los municipios y ya ni compararlo con los de menor tamaño donde las diferencias son aún mayores>>.

3.3.4.3. Listas (Planillas) y sistema de escrutinio en los sistemas electorales municipales en México.

En la literatura sobre sistemas electorales suele identificarse tres clases de listas: 1) “Cerrada y bloqueadas”, 2. “Cerradas y no bloqueadas” y 3. Listas abiertas, es decir, no bloqueadas ni cerradas (Nohlen, 2004:65-66; MAP, 2001:63; Valles y Bosch, 1999; Rodríguez Obregón, 2005) cada una supone ventajas y desventajas para el elector y crítica la aplicación de una o de otra⁵³⁰. Por ello, no resulta extraño que Nohlen (2004:66-68) afirme que estos dos elementos están íntimamente relacionados, la lista y el voto, es decir que a cada tipo de lista le corresponde tipo un voto.

En cuanto al tipo de voto o sistemas de escrutinio de acuerdo al estudio del MAP (2001) estos pueden ser muy complejos y ofrecer una amplia gama de opciones, sin embargo se señala que se puede hacer una distinción sistemática entre voto personal y el voto de lista. Ciertamente estas formas de escrutinio se corresponden con la elección entre la candidatura individual y la lista de candidatos.

Aquí se puede afirmar que en el caso de las listas cerradas y bloqueadas los electores solo pueden votar por la lista completa del partido que se presenta, tal y como sucede en las elecciones municipales en México donde al elector, en

⁵³⁰ Una explicación amplia y puntual puede verse en Nohlen (2003:65).

En el estudio del MAP (2001:64) se identifica a Bulgaria, España, Rep. Eslovaca, Turquía y Rumania como países que aplican el sistema de listas cerradas y bloqueadas en la elección de sus autoridades locales igual que México. Las listas cerradas y no bloqueadas, la aplican Austria, Bélgica, Chipre, Estonia, Italia y Suecia. En tanto que las listas abiertas solo se encuentran en Noruega, en los municipios franceses de menos de 3500 habitantes y en los municipios españoles de 100 a 250 habitantes. En este caso el elector puede votar por diferentes candidatos pertenecientes a diversos partidos.

cualquiera de los dos sistemas electorales mixtos, la legislación le reconoce la emisión de un solo voto y con ello elige tanto a los integrantes del ayuntamiento mediante la lista de candidatos de mayoría como a los candidatos que se registran en las listas de regidores plurinominales⁵³¹.

En efecto, la forma tradicional de las candidaturas para integrar los ayuntamientos en México ha sido mediante planilla⁵³². Aquí hay que distinguir entre la planilla para elegir a los integrantes del ayuntamiento por mayoría y la planilla para elegir a los integrantes del ayuntamiento por el principio de representación proporcional. En ese sentido, en la lista de mayoría es común encontrar que primero aparece el nombre del candidato a Presidente Municipal, seguido de los nombres de los candidatos a Regidores de Mayoría y el nombre (s) de Síndico (s) que se eligen por mayoría. En cuanto a la elección de los regidores de representación proporcional los partidos también presentan las candidaturas a través de una lista⁵³³.

En ambos casos las listas se caracterizan por ser cerradas y bloqueadas, lo cual implica que el voto emitido por los ciudadanos sea asignado a un partido político y con su voto elige a una planilla al no ser las candidaturas individuales. Aunque vale la pena subrayar que en los sistema municipales en México si está determinado de antemano el nombre y el puesto para el que es propuesto.

Como ya se comentaba en el sistema electoral mixto con dominante mayoritario el partido que mayor número de votos obtiene en la elección logra que su planilla no solo encabece el gobierno municipal sino que le permite de antemano asegurarse una mayoría en el ayuntamiento, ya que además de la presidencia municipal gana un número de regidores de mayoría relativa que

⁵³¹ En ese sentido, Nohlen (2003: 67-68) define un total de 9 distintos procedimientos de votación (Voto: único, preferencial, múltiple, múltiple limitado. Así como acumulación, panachage, sistema de doble voto y voto simultaneo). Sin embargo gráficamente nos muestra la combinación de formas de listas y procedimientos de votación. En el caso de la lista cerrada y bloqueada donde el orden de los candidatos es fijo en ese sentido el elector tiene un voto y vota por la lista.

⁵³² No está considerada la elección uninominal al no existir en el ámbito municipal distritos electorales. Al respecto debe mencionarse que algunas de las propuestas de reforma electoral se encaminan a proponer la elección de los regidores por medio de distritos electorales lo cual propiciaría una mayor relación entre los candidatos y los electores a diferencia de la ausencia que existe actualmente ahora entre los regidores y los electores.

⁵³³ Cabe aclarar que sólo los partidos políticos nacionales o estatales tienen derecho a presentarse en las elecciones municipales, y corresponde a éstos presentar la lista de candidatos por ambos requisitos —véase lo que señala el artículo 13 de la Ley orgánica de San Luis Potosí citado en este mismo apéndice—

normalmente varía en cada estado y el número de síndicos que contemple la ley (ver tabla III.1.). Esto como ya mencionamos es criticable sobre todo en elecciones donde hay mucha competencia y el sistema electoral no refleja el equilibrio de esa competencia.

Algunos ejemplos permiten corroborar lo anterior. Con datos de CEDEMUN (2000) encontramos que por ejemplo el municipio de Monterrey ubicado en el estado de Nuevo León su ayuntamiento se integra por 28 representantes. En ese sentido, el sistema electoral permite que la planilla de mayoría se integre con 20 integrantes (1 un candidato a presidente municipal, los 2 síndicos y 17 regidores de mayoría) mientras que sólo contempla 8 regidores de Representación proporcional. Como se puede ver, el partido que gana la elección automáticamente tiene garantizada la mayoría.

Un segundo ejemplo es el municipio de Naucalpan en el Estado de México donde la ley considera que la planilla de mayoría se componga de un total de 13 de los 22 integrantes que conforman el ayuntamiento. Un tercer ejemplo, lo encontramos en el caso del municipio en Guadalajara Jalisco donde los datos de CEDEMUN (2000) muestran que la planilla de mayoría la componen 9 integrantes y la lista de representación proporcional solo 5 integrantes. Por último, en el caso de la elección de los integrantes del ayuntamiento del municipio de Tampico en Tamaulipas la planilla de mayoría se compone de un total de 17 integrantes en tanto que la lista de representación proporcional solo la integran un total de 24 integrantes.

Estos ejemplos muestran como el sistema electoral municipal en esas entidades federativas permiten formar mayorías en los ayuntamientos y fortalecer al presidente municipal al tener el control del ayuntamiento ya que puede disponer de la mayoría de regidores y de los síndicos de su mismo partido. Esta situación generada por las planillas es criticada por algunos autores, al respecto Tonatiuh Guillén (Nexos, 1997) señala lo siguiente:

<< Los mecanismos de decisión en los cabildos, además de estar afectados por los límites impuestos por la representación proporcional, se encuentran distorsionados por la elección de los

ayuntamientos mediante planillas. En la historia de cada planilla (...) se definen dos negativos rasgos de los ayuntamientos: su dinámica presidencialista y, como contraparte, la fragilidad política de los regidores por la ausencia de hilos propios de representación. Con la representación de la planilla el presidente municipal construye también las bases de su hegemonía entre <<sus regidores>>, que rara vez pierde, y al mismo tiempo los regidores nunca tienen la oportunidad de convertirse en auténticos representantes populares, como es el supuesto del modelo>>.

En ese orden de ideas Victoria Rodríguez (1999) opina que ese tipo de circunstancia en los sistemas electorales permite que el presidente municipal se convierta en una figura poderosa dentro del cabildo y en la administración, ya que desde que es candidato tiene poder para influir en la formación de las planillas nombrando para tal efecto a personas de su confianza en las primeras posiciones de las panillas tanto de mayoría como en la de representación proporcional.

Por su parte, Blanca Heredia (1999:238) y Guerrero Amparan (1999:227 y 228) cuando analizan el tema de la representación municipal como uno de los temas pendientes de la reforma municipal de 1999 parecen coincidir en sus críticas al señalar que la actual forma de elección de las autoridades municipales genera una mala representación de la sociedad en los ayuntamientos y al mismo tiempo un centralismo o presidencialismo en el gobierno municipal. Lo cual desde su perspectiva conlleva a ineficiencias administrativas al no funcionar al interior de ese órgano de gobierno el sistema de pesos y contrapesos entre el cabildo (órgano de decisión) y el presidente municipal quien es el responsable de la ejecución de los programas y recursos municipales.

Para cerrar este punto, solo nos resta decir que en ese contexto varios autores (Moreno Platas, 2001; Acedo, 2003: 336; Pineda Pablos, 1996: 144; Tonatiuh Guillen, 1996; Molinar, 1996) coinciden en señalar como una propuesta viable para corregir esas fallas de los sistemas electorales municipales en México y generar una mayor vinculación entre los regidores municipales y los electores, la elección separada de los integrantes del Ayuntamiento. Es decir, reformar la

elección de los ayuntamientos por planillas y sustituirla por la elección individual de los regidores electos territorialmente, para lo cual habría que dividir el municipio en distritos uninominales.

Un argumento central a favor es que esto mismo debe ser competencia de las legislaturas estatales toda vez que la Constitución Federal no lo impide. Claro está que ese tipo de reforma tendría que ir acompañada de modificaciones a otros elementos de los sistemas electorales como son la circunscripción y el mismo sistema de escrutinio único a múltiple. Desde nuestra perspectiva creemos que la elección de regidores de manera directa puede tener esos efectos positivos al establecer una relación más estrecha entre los ciudadanos y sus representantes municipales.

3.3.4.4. Las fórmulas para la elección del ayuntamiento y del alcalde en los sistemas electorales municipales en México.

En la literatura de sistemas electorales se reconocen distintas fórmulas⁵³⁴ ya sea para sistemas electorales de mayoría y para los de representación proporcional para cada uno de ellos hay de acuerdo a Valles y Bosch (1999) distintas familias de fórmulas mayoritarias y distributivas también conocidas como proporcionales⁵³⁵.

En ese sentido, hemos comentado y es preciso reiterarlo que en los sistemas electorales municipales en México ya sea con dominante mayoría o

⁵³⁴ En ese sentido para Valles y Bosch (1999) la fórmula es << el procedimiento de cálculo aplicado a los votos expresados por los electores de un distrito con el objeto de obtener una distribución de escaños entre los diversos candidatos contendientes. >>

⁵³⁵ Al respecto, en la literatura sobre sistemas electorales (Nohlen 2004; Valles y Bosch, 1999; MAP, 2001; Rodríguez Obregón, 2005;) se reconoce que para el caso de los sistemas electorales mayoritarios, el tipo de fórmulas aplicar puede tener una doble variante ya que puede ser por mayoría relativa o bien mayoría absoluta que implica normalmente la segunda vuelta. Nohlen (2004:463) señala que en sí el alcalde es electo de manera directa << los sistemas electorales disponibles son prácticamente sólo de mayoría relativa o el de mayoría absoluta>>

Por otra parte, en el marco de la representación proporcional Nohlen (2004:71-78) reconoce un esquema sencillo basado en dos fórmulas: 1) Procedimientos del divisor entre los cuales el más común es el método D'Hondt y 2) Procedimientos del Cociente Electoral el cual se obtiene al dividir el total de votos válidos emitidos entre el número de escaños que comprende la circunscripción. Este es el cociente electoral simple o natural que según Nohlen (ídem) tiende a ser el más aplicado junto con el del resto mayor que permite repartir los escaños restantes que no se alcanzan a distribuir con la aplicación del cociente natural.

El propio Nohlen (ídem) y otros autores (Valles y Bosch, 1999; MAP, 2001; Rodríguez Obregón, 2005) reconocen que hay otros métodos o fórmulas que se pueden aplicar para convertir votos en escaños en los sistemas proporcionales aunque hay un consenso en señalar que la fórmula que mejor proporcionalidad genera es el Método D'Hondt. Algunos ejemplos sobre la aplicación del Método D'Hondt verse en MAP (2001: 94; Nohlen, 2004:72-73; Rodríguez Obregón, 2005: 37-38)

proporcional se elige con el mismo voto por un lado una planilla de mayoría que normalmente incluye el presidente municipal⁵³⁶, síndico (s) ⁵³⁷ y algún (os) regidores) y por otro lado una planilla de regidores de representación proporcional.

De esta manera, si se observan los datos de la tabla III.2 estos nos muestran que los sistemas electorales municipales en México para la distribución de los regidores que son electos por el principio de representación proporcional aplican en su mayoría –en 11 estados- la fórmula del cociente natural y del resto mayor. En tanto que cuatro estados –Guerrero, Baja California Sur, Tabasco y Yucatán- de acuerdo con Acedo (2003:312-329) aplican formulas atípicas y otras siete entidades federativas aplican la fórmula del cociente natural y resto mayor precedida de una primera ronda de asignación de regidores a todos los partidos políticos que cumplan con el requisito del umbral⁵³⁸. En cambio los estados de Tamaulipas, Michoacán, Chihuahua y Aguascalientes distribuyen las regidurías mediante rondas sucesivas siguiendo un orden decreciente⁵³⁹.

En ese contexto Acedo (2003:309-311y 314) opina que de los 11 estados que aplican la fórmula de cociente natural⁵⁴⁰ y resto mayor, eso les permite lograr un mayor equilibrio en la proporción entre votos y escaños. En cambio, considera que los sistemas electorales municipales propician la sobrerrepresentación de los partidos minoritarios en aquellos estados⁵⁴¹ donde su normativa dispone que los partidos políticos que cumplan con el umbral, automáticamente tengan el derecho a participar en una ronda obligada de asignación de regidurías de representación proporcional.

⁵³⁶ En el caso del estado de Jalisco en su diseño institucional es la única entidad federativa que considera como integrante del ayuntamiento la figura política del Vicepresidente Municipal al cual la normatividad municipal le asigna funciones. El Vicepresidente municipal también se elige en la planilla de mayoría.

⁵³⁷ Solo para comentar que en el caso de los estados de Campeche y Estado de México en su normativa electoral se considera la elección de uno de los síndicos por el principio de representación proporcional.

⁵³⁸ Esos siete estados son: Baja California, Coahuila, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa y Sonora. Véase tabla III.2. Los dos requisitos para tener derecho a la primera ronda son: No ser el partido ganador y obtener la votación mínima del umbral.

⁵³⁹ De acuerdo con Acedo (2003:321-322) el procedimiento que sigue dicha fórmula es el siguiente: << se asignan regidurías a cada partido político que cumplió con los requisitos de acceso, una por una, en orden decreciente de la votación que obtuvo cada organización política>>. Las diferencias entre los estados esta en umbral que fija cada uno y los topes que fijan las leyes para el número máximo de regidurías de representación proporcional que debe tener cada partido

⁵⁴⁰ Algunos ejemplos sobre la aplicación de esta fórmula puede verse Nohlen (2004:75-78) Rodríguez Obregón (2005:39) y MAP (2001:90-91)

⁵⁴¹ Acedo (2003:311) se refiere a los estados de Aguascalientes, Baja California Norte, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tabasco y Yucatán.

Esta situación opina Acedo (2003:314) <<es uno de los aspectos más negativos que caracteriza a una buena parte de las fórmulas que se utilizan para distribuir las regidurías de representación proporcional, y pervierte los efectos positivos de las mismas>>. En los estados considerados atípicos parece presentarse esa misma circunstancia de falta de equilibrio en la representación, tal es el caso de Tabasco donde si bien la fórmula es sencilla ya que considera una cuota fija de regidores de representación proporcional para la primera y segunda minoría, sin embargo, en los municipios más grandes el partido mayoritario tiene asegurado el 73% del ayuntamiento y en los municipios pequeños ese porcentaje se eleva hasta el 80 por ciento⁵⁴².

Por otra parte, para cerrar este punto comentaremos la fórmula que se aplica para la elección del Alcalde o Presidente Municipal. En sentido, si se observa la tabla III.1 los datos muestran que para la elección del Presidente Municipal todos los sistemas electorales municipales de los estados en México⁵⁴³ consideran su elección de manera directa y en casi todos los estados se utiliza la fórmula de la mayoría relativa.

En ese orden de ideas coincidimos con el estudio del MAP (2001:74) cuando comenta que la ventaja del escrutinio con mayoría relativa es que la elección se realiza en una sola votación. Diferimos del mismo cuando señala que una desventaja de un Alcalde electo solamente por una mayoría relativa de sufragios difícilmente podría fortalecer su posición en el seno de la asamblea municipal. Dicho supuesto a la luz de las reflexiones hechas en nuestro estudio parece romperse en el caso mexicano toda vez que como hemos comentado es el propio sistema electoral el instrumento formal que facilita al presidente municipal tener la mayoría y el control del Ayuntamiento.

⁵⁴² La explicación de los casos de fórmulas atípicas puede verse en Acedo (2003:326-329). En nuestro estudio hemos explicado hasta aquí el caso de Guerrero y Tabasco. De manera resumida diremos que en el caso de Baja California el requisito para poder participar en la distribución es no ser el partido político mayoritario y cubrir el umbral. En ese caso la primera minoría tiene asegurado una regiduría y si su votación es el doble del umbral se le asigna otra regiduría. Solo en el municipio de la Paz si su votación es el triple del umbral se le asigna una tercera aunque la legislación le fija un tope máximo de 4 regidurías. En el caso de Yucatán el partido mayoritario también participa en la distribución, es atípico porque considera varios umbrales que pueden ir del 1.5% en los ayuntamientos con magnitud mayor y del 15% en los ayuntamientos con una magnitud menor. La asignación se hace por rondas.

⁵⁴³ Solo para comentar que en América Latina la elección del alcalde también se hace de manera directa y por la mayoría relativa excepto. Al respecto Véase Nohlen (2004:464-465)

Por último diremos que en los sistemas electorales en México la excepción en la aplicación de la fórmula de mayoría relativa la encontramos en el estado de San Luis Potosí –véase tabla III.1.-. El cual a partir de 1997⁵⁴⁴⁵⁴⁵ incorporó en su sistema electoral la fórmula la mayoría absoluta⁵⁴⁶ y la segunda vuelta en caso de que ningún partido hubiese alcanzado en la primera vuelta la mayoría absoluta y con los requisitos establecidos en la Ley Estatal Electoral⁵⁴⁷ (Acedo, 2003:299).

Para contextualizar esa reforma diremos que la segunda vuelta representó una alternativa político-jurídica electoral (una panacea) para desactivar los conflictos poselectorales que estaban generando las elecciones municipales en San Luis Potosí⁵⁴⁸. Lo cual además de generar problemas de ingobernabilidad en esos municipios representaba una amenaza para la gobernabilidad del estado que apenas estaba saliendo de una crisis de gobernabilidad política⁵⁴⁹.

Por tanto había que encontrar una solución que tuviera un triple efecto, en primer lugar que permitiera la elección libre y pacífica de las autoridades municipales y en segundo lugar la gobernabilidad política tanto de los municipios como del estado y el tercer efecto que las autoridades electas tuvieran una mayor legitimidad⁵⁵⁰. En ese contexto surge esta figura electoral la cual fue aprobada por

⁵⁴⁴ Hasta las elecciones municipales de diciembre de 1994 en el estado de San Luis Potosí se utilizó la fórmula de mayoría relativa para la elección del presidente municipal y la planilla de mayoría

⁵⁴⁵ Esta medida fue aprobada por el Congreso estatal en diciembre 1996 y puesta a prueba en las elecciones municipales de San Luis Potosí de 1997 y perduró hasta el año de 2003.

⁵⁴⁶ Para Acedo y Saiz (1998) la segunda vuelta representó una reforma inédita que introduce modificaciones que transformaron radicalmente los parámetros que caracterizaban a los sistemas electorales contemplados en las 31 entidades del país.

⁵⁴⁷ El artículo 15 de la Ley Estatal Electoral (LEESLP, 1996) contemplaba tres situaciones para no aplicar la segunda vuelta. En ese sentido, la primera situación para no convocar a segunda vuelta era en aquellos casos cuando en la elección municipal había votado más del 51% de los electores inscritos en el listado nominal. La segunda situación que preveía la ley era en aquellos casos donde el partido o planilla ganadora en primera vuelta obtenía al menos el 40% de la votación emitida y el resultado le daba una ventaja respecto del segundo lugar de cinco o más puntos porcentuales. La tercera situación se daba cuando ninguna de las planillas de mayoría de los partidos políticos que ocuparon el primero y segundo lugar obtenía al menos el 40% de la votación válida emitida, pero la diferencia entre ambas era superior al 10 por ciento.

⁵⁴⁸ Ese grado de conflicto provocó que después de las elecciones municipales de diciembre de 1994 los ciudadanos de 25 municipios se movilizaran y protestaran por los resultados electorales. Lo cual propició que el día primero de enero de 1995 las nuevas autoridades municipales de esos 25 municipios no pudieran tomar protesta debido a que los inconformes se habían apoderado de los palacios municipales. Como bien señala Miguel de Madrid, no hay mejor venganza para la oposición que apoderarse del palacio municipal el día de la toma de posesión (De la Madrid y Lajous, 2004:511).

Una versión periodística de estos hechos puede ser consultada en los medios locales de San Luis Potosí de fecha 1 de enero de 2005 y de todo ese mes que dan cuenta de las causas, los municipios donde se focalizaron esos problemas electorales y el nivel del conflicto en esos 25 municipios.

⁵⁴⁹ Al respecto véase en el capítulo 5 el epígrafe 5.3.2.

⁵⁵⁰ En ese sentido, de acuerdo con la exposición de motivos de la LEESLP (2006) que dio origen a la segunda vuelta se tenía que aplicar en aquellos casos –municipios- donde los resultados electorales de la primera vuelta eran muy cerrados y podían motivar inconformidad por parte del candidato que ocupaba el segundo lugar. En ese contexto, la Ley Electoral de San Luis Potosí (LEESLP, 1996) preveía que cuando ninguno de los partidos y sus planillas que habían participado en la

el Congreso del Estado en diciembre 1996 y puesta a prueba en las elecciones municipales de San Luis Potosí en 1997.

Esta medida permitió que en la segunda vuelta solo fueran convocados a la elección de la planilla de mayoría los dos partidos que habían obtenido en la primera vuelta el primero y segundo lugar. La aplicación de esta fórmula vale la pena señalar no siempre aseguró que el partido político que obtuvo el triunfo en la primera vuelta obtuviera en la segunda vuelta el primer lugar⁵⁵¹.

A ese respecto coincidimos con la opinión del estudio del MAP (2001) y de Nohlen (2004: 465) que sostiene la idea que en los sistemas electorales que utilizan el escrutinio por mayoría absoluta este permite a los partidos políticos evaluar, en la primera vuelta, sus posibilidades respectivas, y realizar alianzas de cara a la segunda vuelta. Este sistema facilita no sólo la victoria de un determinado candidato en la segunda vuelta, sino también la constitución de una mayoría en la asamblea municipal.

3.3.4.5. El umbral en los sistemas electorales municipales en México.

Por lo que se refiere al Umbral o Barrera Legal⁵⁵² (Nohlen, 2004: 69) de votación requerida para que los partidos políticos tengan derecho a que se cuenten sus votos y a participar en la distribución de regidores de representación

elección municipal obtuviera la mayoría absoluta de la votación válida luego entonces la autoridad electoral tenía la obligación de convocar a una segunda vuelta a los partidos que habían ocupado el primero y segundo lugar para definir cuál planilla de mayoría encabezaría el gobierno municipal. Esta parte era la que según las autoridades generaría la legitimidad requerida.

⁵⁵¹ Consultar Aguilar Barrios, Odette (2004). La segunda vuelta en San Luis Potosí: 1997-2003. Tesis de Maestría en Derecho, UASLP, San Luis Potosí, México.

En este documento Aguilar Barrios (ídem) analiza la implementación de la segunda vuelta tanto en las elecciones de 1997, 2000 y 2003. En sus conclusiones menciona que aplicación de esta fórmula vulnera dos valores políticos fundamentales como son la democracia y el respeto al voto son dos de los principales valores políticos. En ese sentido afirma que <<estos principios son violados desde el momento en que se exige la mayoría absoluta para que se gane la contienda electoral, continúa esa violación cuando no se respetan los votos emitidos por los ciudadanos en la primera oportunidad de elegir a sus gobernantes. (...)El problema fundamental derivado de esa falta, es el alto índice de abstencionismo (casi el 50% de la lista nominal) que refleja la falta de confianza que los votantes tienen sobre los procesos electorales, lo cual desemboca en un nivel de legitimidad muy bajo, si consideramos que no es únicamente el tener el apoyo de la mayoría de los votantes, sino el de la mayoría de los ciudadanos (...)Aunque la auténtica democracia no existe ni existirá en San Luis Potosí, es importante que se trate de buscar un consenso y se respete el resultado del mismo. Las [instituciones](#) por lo tanto, deberán permitir las [competencias](#) político – electorales así como la [responsabilidad](#) burocrática y la pugna entre los actores sociales>>.

⁵⁵² De acuerdo con Nohlen (2004:69) se usa el término barrera legal cuando <<la participación de los partidos, en la asignación de escaños, depende de que estos obtengan un mínimo de votos (sea en relación con votos válidos emitidos) o ganen un escaño (directos en las circunscripciones)>>En el estudio del MAP (2001:69) se le denomina barrera electoral a la regla de acuerdo con la cual los partidos que obtienen un número de votos inferior a un cierto porcentaje de votos son excluidos del reparto de escaños. En España y Estonia esa barrera es del 5% y en Turquía es del 10%.

proporcional como se puede observar en los datos⁵⁵³ de la tabla III.2 no existe un umbral homogéneo en todos los estados sino que cada entidad federativa ha fijado sus propios criterios. En ese sentido llama la atención que solo el estado de Tlaxcala⁵⁵⁴ es la única entidad que no establece un porcentaje ni mínimo ni máximo para la distribución (Acedo, 2003:309).

Ciertamente los datos de la tabla III.2 muestran que en la mayoría de los estados las leyes electorales han adoptado un umbral de votación del 1,5% de la votación total emitida en el municipio. Comparativamente el porcentaje más bajo lo encontramos en el estado de Aguascalientes que ha fijado un umbral del 1% en tanto que el porcentaje más alto lo encontramos en la legislación electoral de Yucatán donde este puede oscilar entre el 1.5% hasta el 15 por ciento⁵⁵⁵. Le siguen en ese orden el estado de Nuevo León que aplica el 10% para aquellos municipios con menos de 20 mil habitantes y el 1.5% en aquellos municipios que tengan una población superior a veinte mil habitantes.

El umbral en el estado de Oaxaca es del 6% y le siguen Campeche, Coahuila y Quintana Roo con un umbral del 4%. En Baja California el umbral es del 3% y en el estado de Jalisco el umbral se redujo al 2.5%. En tanto que Chihuahua, Durango, Querétaro, Sinaloa, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas después de la reforma federal de 1996 de acuerdo con Acedo (2003:333) incrementaron el umbral que tenían del 1.5 al 2% como una imitación a la pauta establecida para la integración de la cámara de diputados del Congreso de la Unión mientras que solo Jalisco y Tamaulipas redujeron los porcentajes que tenían (del 3 al 2.5 y del 10 al 5% respectivamente).

En el caso de Tamaulipas vale la pena subrayar de acuerdo con Acedo (2003:333) que el umbral fijado se refiere al porcentaje obtenido por el partido que

⁵⁵³ Los datos del Umbral los hemos obtenido de Acedo (2003:309-311y333)

⁵⁵⁴ Rodríguez Obregón (2005:81-82) señala que en el caso del estado de Tlaxcala en el artículo 87 de su constitución se establece que el partido político cuya planilla haya obtenido la mayoría de los votos, se le asignaran los cargos de Presidente Municipal y el de Síndico. Para la asignación de las regidurías se contempla el sistema de representación proporcional, aplicando la fórmula de cociente electoral y de resto mayor.

⁵⁵⁵ En este caso de acuerdo con Acedo (2003:310) en Yucatán se fijan varios umbrales dependiendo el tamaño del ayuntamiento. De esta manera el umbral del 1.5% se utiliza para aquellos ayuntamientos de 18 integrantes. El tanto el umbral será del 10%, del 12.5% y 15% para aquellos ayuntamientos cuyo número de integrantes sea diez, ocho y cinco integrantes respectivamente.

ganó la elección en el municipio, a diferencia del resto de los estados donde el porcentaje que se fija está en función de la votación total emitida en el municipio. Igualmente importante resulta señalar de acuerdo con la misma autora (Acedo, 2003:309) una cuestión que tienen que ver con el umbral y la fórmula que siguen algunas entidades federativas que afectan negativamente los sistemas electorales.

Al respecto Acedo opina (ídem) que en los estados Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tabasco y Yucatán su legislación parece propiciar la sobrerrepresentación⁵⁵⁶ toda vez que establece que los partidos políticos que cumplan con el umbral automáticamente tienen derecho a participar en una ronda obligada de asignación de regidurías de representación proporcionalmente aplicando la fórmula de cociente mayor y resto mayor⁵⁵⁷.

Por último de acuerdo a los datos que aportamos en la tabla III.2 tanto del umbral como del tamaño de circunscripción consideramos que con el umbral del 1.5 y hasta del 2% habría condiciones para que los sistemas electorales municipales en México fueran más proporcionales incluso en aquellos casos donde las circunscripciones son pequeñas. Aunque en el caso de aquellas que solo consideran una sola regiduría de representación ahí creemos no hay sistema electoral que pueda ser proporcional⁵⁵⁸.

⁵⁵⁶ Acedo (2003:311) afirma que < Éste es uno de los efectos más negativos que caracteriza a una buena parte de las fórmulas que se utilizan para distribuir las regidurías de representación proporcional, y pervierte los efectos positivos de las mismas. Lo anterior, aunado al hecho de que el número de regidurías por distribuir es muy reducido, son dos de las limitantes principales que inhiben un mejor equilibrio entre los votos obtenidos por los partidos políticos y su traducción en puestos en el ayuntamiento>>.

Vale la pena aclarar que en el resto de las entidades federativas el que los partidos políticos cumplan el umbral fijado en la legislación electoral no significa que en automático tengan derecho a la asignación en una primera ronda como es el caso de los estados citados en el párrafo anterior. Como bien señala Acedo (ídem) <<Tienen derecho solamente a que sus votos se cuenten y a participar en la distribución, pero la asignación dependerá de la aplicación de la fórmula de cociente natural >>

⁵⁵⁷ Véase en la tabla III.2. la columna de la fórmula.

⁵⁵⁸ Al respecto coincidimos con Nohlen (2004) cuando señala que entre el tamaño de la circunscripción y el umbral hay una relación estrecha que puede generar efectos proporcionales altos, medios o bajos. De este modo, sostiene que cuando una circunscripción es pequeña y el umbral es alto el efecto proporcional es alto como sería el caso de los estados de Yucatán, Oaxaca, Tamaulipas y Nuevo León que tienen umbrales altos para aquellos municipios con circunscripciones pequeñas. Igualmente sostiene Nohlen (ídem) que cuando las circunscripciones son medianas con un umbral medio-alto el efecto proporcional puede ser medio alto. En tanto que en aquellas circunscripciones grandes con un umbral bajo el efecto proporcional tenderá a ser alto como lo es en Guanajuato, Tlaxcala, Morelos y San Luis Potosí.

3.3.4.6. Requisitos de elegibilidad en los sistemas electorales municipales en México: Edad, vecindad y limitantes de elegibilidad.

Al revisar la normatividad⁵⁵⁹ de los sistemas electorales municipales en México nos encontramos que esta además de garantizar los derechos de los ciudadanos mexicanos a votar⁵⁶⁰ y ser votados para todos los cargos de elección popular consagrados en el artículo 35 fracciones I y II de la CPEUM, también considera las condiciones o requisitos de elegibilidad que los ciudadanos deben cumplir para ser integrantes de los ayuntamientos ya sea en su calidad de presidente municipal, regidor o síndico.

En ese contexto cada estado regula ese asunto tanto en su constitución como en su ley orgánica municipal y en su ley estatal electoral. De este modo, en nuestro estudio encontramos que de manera general entre los requisitos de elegibilidad que los ciudadanos deben acreditar para ser miembros de los ayuntamientos se encuentran aquellos relacionados con los aspectos de la ciudadanía – mexicana o del estado-, la edad y la residencia en el municipio. Asimismo la normatividad también menciona aquellas limitaciones que propician la inelegibilidad e incompatibilidad para el cargo dentro del ayuntamiento entre las que podemos mencionar: la acumulación de cargos públicos, ser miembro de las fuerzas armadas, ser ministro de algún culto religioso así como alguna inhabilitación legal tanto administrativa como penal.

Para los efectos de nuestro estudio y para aportar una perspectiva particular sobre este tema consideramos pertinente exponer lo considerado en la Constitución del Estado de San Luis Potosí en su artículo 117 que regula los requisitos de elegibilidad⁵⁶¹ y que al efecto menciona lo siguiente:

<< Para ser miembro de un Ayuntamiento, Consejo Municipal o Delegado Municipal se requiere :

- I.- Ser ciudadano potosino en ejercicio de sus derechos;*
- II.- Ser originario del municipio y con un año, por lo menos, de residencia efectiva en el mismo, inmediata anterior a la fecha de*

⁵⁵⁹ Básicamente nos referimos a la constitución del estado, la ley orgánica municipal y las leyes estatales

⁵⁶⁰ Comentar que en México el voto pasivo a los derechos del voto

⁵⁶¹ Esta cuestión está regulada también el artículo 15 de la LOMLSLP (LOMLSLP, 2000)

la elección o designación, en su caso; o ser vecino del mismo, con residencia efectiva de dos años inmediata anterior al día de la elección o designación; y

III.- No haber sido condenado por sentencia firme, por la comisión de delitos dolosos que hayan ameritado pena de prisión.

Los Síndicos reunirán además los requisitos previstos en la ley orgánica respectiva⁵⁶².>>

En tanto que el artículo 118 regula las limitaciones e impedimentos, el cual textualmente señala lo siguiente:

<<ARTÍCULO 118.- Están impedidos para ser miembros propietarios o suplentes de los ayuntamientos:

I.- El Gobernador del Estado;

II.- Los funcionarios de nombramiento estatal o municipal con atribuciones de mando y en ejercicio de autoridad;

III.- Los miembros de las Fuerzas Armadas que estén en servicio activo o que tengan mando en el Estado, así como los que ejerzan cargo y atribuciones de mando de policía en el municipio respectivo; y

IV.- Los ministros de culto religioso.

No estarán impedidos los ciudadanos a que se refiere la fracción II si se separan de sus cargos ciento veinte días antes del día de la elección. Tampoco lo estarán los ciudadanos a que se refiere la fracción III si se separan de su cargo noventa días antes del día de la elección. Los ministros de culto deberán hacerlo con la anticipación y en la forma establecida en la Ley reglamentaria del artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.>>

En ese mismo sentido, en la tabla III.1 aportamos los datos tanto de la edad activa y pasiva para el ejercicio de los derechos del sufragio así como los años de residencia que la normativa de todos los estados en México solicita a los ciudadanos para ser integrantes de los ayuntamientos. Por lo que se refiere a la edad, al revisar las leyes estatales encontramos que no existe una coincidencia en cuanto al número de años, sin embargo ésta nunca será inferior a la edad mínima que otorga la ciudadanía en México (artículo 34 CPEUM), es decir 18 años⁵⁶³.

⁵⁶² De acuerdo el artículo 13 de la LOMLSP (citada anteriormente) en San Luis Potosí los candidatos a síndicos en aquellos municipios de más de 70 mil habitantes se les exige tener el título de licenciado.

⁵⁶³ No obstante que la legislación considera 18 años como la edad menor para ser Presidente Municipal en los datos de la encuesta Nacional de Desarrollo Institucional Municipal (INDESOL-INEGI, 2000) encontramos que son muy pocos presidentes municipales menores de 35 años, la mayor parte de ellos se encuentra por encima de esa edad según muestran los resultados de esta encuesta. Los cuales señalan que de los 2427 presidentes municipales apenas 307

Como puede observarse (tabla III.1) la mayoría de los estados -17- establecen esa edad. En el caso de Aguascalientes la constitución es muy puntual al señalar que los 18 años deben ser cumplidos⁵⁶⁴. En contraste 3 estados (Baja California Norte, Sinaloa y Chihuahua) establecen 25 años como la edad para ser integrante del ayuntamiento. El resto de las entidades federativas -11- considera una edad de 21 años para acceder a los cargos concejiles del ayuntamiento.

A ese respecto vale la pena mencionar un par de cosas. En primer lugar encontramos que los estados de Michoacán, Yucatán, Baja California Sur y Chihuahua que en sus normas hacen una distinción en la edad para el caso del presidente y para los regidores y síndicos. En ese caso para estos últimos normalmente es 18 años salvo en Chihuahua que establece 21. En el caso del presidente municipal en esas entidades la edad es superior a los 18 años según se muestra en los datos de la tabla III.1. En segundo lugar, encontramos que en los estados de San Luis, Chiapas, Guerrero, Estado de México, Tlaxcala y Veracruz sus constituciones no establecen un número de años sino que se parte del concepto de ciudadanía, por lo tanto se entiende implícitamente que la edad para ser integrante del ayuntamiento en esas entidades es de 18 años si partimos del contenido del artículo 34 de la CPEUM.

Por lo que se refiere al requisito de la vecindad. En nuestro estudio encontramos que este requisito no es homogéneo las entidades federativas según se puede ver en la tabla III.1. Normalmente se busca que los integrantes del ayuntamiento sean originarios del municipio⁵⁶⁵, en esos casos la residencia que se pide es por lo regular menos de 1 año, o en el caso de Chihuahua que establece una vecindad de solo 6 meses. En contraste con Baja California Norte que estipula una acreditación de 10 años de residencia.

(12.65%) eran menores de 35 años. En tanto que 652 presidentes municipales (28.86%) tenían una edad entre 35 y 40 años y 563 (23.20%) entre 41 a 45 años de edad. Mientras que 389 (16.03%) tenían una edad entre 46 a 50 años de edad. Otros 258 (10.63%) su edad era de 51 a 55 años y 258 presidentes municipales (10.63%) eran mayores de 55 años.

⁵⁶⁴ Véase artículo 66 fracción II de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

⁵⁶⁵ En ese sentido la Encuesta Nacional de Desarrollo Institucional Municipal (INDESOL-INEGI, 2000) también aportó datos respecto al lugar de nacimiento de los presidentes municipales del país. Los cuales son contundentes ya que señalan que de los 2427 presidentes municipales 2121 (87.39) nacieron en el mismo municipio y solo 306 (12.61%) nacieron en un municipio distinto del que gobiernan solo 99 presidentes municipales nacieron en otro estado (4.08%) y 2,328 (95-92%) nacieron en el mismo estado.

En ese orden de ideas en Puebla solo se establece que sea vecino el ciudadano a ocupar un cargo concejil. En Guanajuato dado el alto grado de migración de esa entidad a estados unidos se considera la residencia binacional, no obstante ello en la constitución se señala acreditar una residencia efectiva en el municipio de 180 días. Cuando no se es originario del municipio es cuando la legislación considera que los ciudadanos acrediten una residencia mayor en el municipio, ese es el caso de Morelos donde a los ciudadanos del estado se les solicita acreditar 10 años en lugar de los 5 que se les solicita a los ciudadanos del municipio.

En nuestra búsqueda de información llamo la atención que en los estados de Hidalgo, Nuevo León, Morelos, y Colima en sus constituciones se contemple como un requisito para ser integrante del ayuntamiento el saber leer y escribir. En el caso del estado de Campeche además de ese requisito se establece que los integrantes tengan una tengan una profesión.

Como ya se mencionaba la normativa también contempla algunas limitaciones para ser integrante del ayuntamiento. Entre ellas, no tener antecedentes penales o haber sido condenado. Por lo que respecta a la restricción de aquellos ciudadanos que ejercen algún ministerio religioso, encontramos que en los estados de Hidalgo, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Chiapas, Guanajuato, Tabasco y Tlaxcala son tajantes sus constituciones y no aceptan ser integrantes a quienes coincidan con esa limitación.

En el resto de las entidades esta restricción que tiene su origen en la separación del estado y la iglesia (En las reformas de 1857) contenidas en el artículo 130 de la CPEUM, tiene distinta regulación ya que en los estados de Yucatán, Quintana Roo, Puebla, Estado de México y Baja California Sur se considera que pueden ser integrantes de los ayuntamientos quienes hayan separado del ejercicio religioso con 5 años. En el caso de los estados de Zacatecas, Veracruz, Morelos, Colima, Chihuahua y el propio San Luis Potosí la normativa considera posible la integración de los ministros de la iglesia siempre y

cuando se hayan separado con tiempo y siguiendo la ley reglamentaria del artículo 130 de la CPEUM.

En el caso de los Militares o miembros de las fuerzas armadas encontramos que en el Estados de México y Oaxaca no se les permite ser integrante de los ayuntamientos. En el caso de Chihuahua no se especifica y en el resto de los estados sus constituciones señalan que estos deben pedir licencia con determinado tiempo, que en la mayoría de los casos se estipula entre 45 y 90 días antes de la elección municipal. En cuanto a la acumulación de los cargos ninguna constitución lo permite. Para ello establecen una regulación en cuanto a los plazos que los funcionarios tienen para renunciar a sus cargos, este suele variar entre 60, 90 y 120 días.

Para cerrar este punto, vale la pena subrayar que la Constitución Federal (CPEUM) en su artículo 36 en sus fracciones III y V considera como obligaciones de los ciudadanos mexicanos: Votar en las elecciones en los términos que disponga la ley y desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida. Obligaciones que transversalmente todas las normativas estatales incorporan en sus diseños institucionales. Por tanto, el ejercicio del voto en México es un derecho y una obligación de acuerdo a los artículos 35 y 36 de la CPEUM. Igualmente de la revisión que hicimos a las constituciones estatales estas parecen coincidir en señalar que los integrantes de los ayuntamientos sean ciudadanos mexicanos o del estado en uso de sus derechos políticos⁵⁶⁶.

3.3.4.7. Marco legal y autoridades electorales de los sistemas electorales municipales en México.

En este epígrafe nuestro interés es describir el marco normativo que regula los sistemas electorales municipales así como las autoridades electorales encargadas de coordinar el proceso electoral municipal en todas sus fases⁵⁶⁷. En lo que cabe señalar que la administración electoral de los procesos electorales municipales recae en las autoridades electorales estatales (en algunas entidades

⁵⁶⁶ Solo para comentar que no se considera ese derecho para los extranjeros.

⁵⁶⁷ Para fines explicativos hemos retomado el caso de las autoridades electorales de San Luis Potosí.

federativas se le denomina Consejo Estatal Electoral o Instituto Estatal Electoral) en tanto que la administración de los procesos electorales para la elección de los cargos públicos de los poderes de la Unión (Presidente de la República, Diputados Federales y Senadores) de acuerdo al artículo 41 y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) es una función a cargo del Instituto Federal Electoral.

En cuanto la normativa aplicada para regular los procesos electorales municipales y por ende los sistemas electorales municipales en México, encontramos que tiene su sustento en el artículo 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Estatal, la Ley Orgánica del Municipio Libre y la ley Estatal Electoral. Vale la pena señalar que además del Organismo Electoral las entidades Federativas cuentan dentro del Poder Judicial con un tribunal estatal electoral para conocer y desahogar los recursos a los que hubiere lugar en las elecciones y que estén contemplados en la Ley.

Vale la pena decir que a lo largo de nuestro período de estudio, los organismos electorales se han transformado, de ser organismos controlados por el poder público han pasado a ser organismo ciudadanos donde los representantes de los poderes del estado y los partidos políticos solo tienen voz y no voto dentro del organismo electoral que es junto con el tribunal la autoridad en materia electoral.

En el caso del estado de San Luis Potosí el artículo 2º de la Ley Estatal Electoral (1999) reconoce como autoridades electorales para las elecciones municipales en primera instancia al Consejo Estatal Electoral; en segunda instancia a los Comités Municipales Electorales para la recepción y conteo de los votos de las mesas directivas de Casillas. Nuestro interés además de señalarlos es subrayar que actualmente, como se ha insistido, estos organismos tienen como característica principal la independencia y autonomía frente a los gobiernos estatales.

En este punto, anteriormente (LEE, 1980) se aceptaba que éstos dependían de los gobiernos estatales, quién a través del secretario general de gobierno —funcionario del gobierno estatal— presidía a los mismos teniendo a su vez voz y voto en las todas las decisiones de los consejos al igual que los comisionados del poder legislativo y los representantes de los partidos políticos, en este caso era muy frecuente que el PRI tuviera mayoría de representantes dentro del Consejo Estatal Electoral, lo cual motivaba muchas suspicacias entre los partidos de oposición.

En el caso de San Luis Potosí, en el año de 1991, a dos meses del proceso electoral para renovar los 56 ayuntamientos en San Luis Potosí, los partidos políticos de oposición PAN—PRD y el FCP fueron quienes demandaron y propusieron que estos órganos electorales pasaran a manos del control ciudadano. Es decir que su control pasara a manos de la sociedad, como una condición para poder participar en las elecciones, cuestión que tuvo sus efectos en ese proceso al haberse reformado la Ley Estatal Electoral que permitió la ciudadanización del organismo electoral el 23 de noviembre de 1992⁵⁶⁸.

De esta manera para las elecciones de 1993 el Consejo Estatal Electoral se integró además de los representantes de los partidos políticos —sin voz y voto— por ciudadanos que son los únicos con voz y voto. Esta medida propicio que el estado de San Luis Potosí fuese el primer estado en lograr la ciudadanización de su organismo electoral, incluso antes que en el ámbito federal ya que el IFE no se ciudadanizó hasta 1996⁵⁶⁹.

De este modo, actualmente la composición del Consejo Estatal Electoral⁵⁷⁰ en San Luis Potosí de acuerdo al artículo 57 de la Ley Estatal Electoral es como sigue:

⁵⁶⁸ Los datos y una crónica de la historia del organismos electoral y el proceso de ciudadanización pueden verse en: <http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/nota/id/49/informacion/historia-del-ceepac>

⁵⁶⁹ Al respecto véase: <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/#II>

⁵⁷⁰ vale la pena señalar que corresponde al Congreso del Estado elegir y nombrar a los consejeros ciudadanos de una lista que presenta una comisión ad hoc del propio Congreso. La cantidad de personas que integran dicho listado tiene que ser por el doble del número de consejeros a elegir y cuyas propuestas deben provenir de los propios partidos políticos. Los miembros que se propongan deberán de cumplir con una serie de requisitos entre los que sobresalen el no tener una vinculación partidista y no haber sido candidato a un puesto de elección popular en los últimos cinco años y no pertenecer al estado eclesiástico y tener más de 30 años cumplidos. La duración en el cargo de consejero electoral hasta el año 2000 era

<< I. Dos representantes del Poder Legislativo, uno de la mayoría y uno de la primera minoría, que serán nombrados por el Congreso del Estado y solo tendrán derecho a voz. Por cada representante propietario se designará un suplente;

II. Un Secretario de Actas, que deberá ser Licenciado en derecho, de reconocida experiencia y solvencia moral, designado por el pleno del Consejo Estatal Electoral, quien tendrá, a su vez, un suplente elegido de la misma forma, con derecho a voz;

III. Un Secretario Ejecutivo designado por el pleno del Consejo Estatal Electoral con derecho a voz;

IV. Un representante por cada partido político registrado o un representante común por cada coalición registrada, si es el caso, los que sólo tendrán derecho a voz. Por cada representante propietario se designará un suplente, y

V. Nueve consejeros ciudadanos con derecho a voz y voto, y ocho suplentes que cubrirán las faltas temporales o definitivas de los propietarios.>>

En ese sentido, para la organización de las elecciones municipales, los Consejos Estatales Electorales por propuestas de los consejeros ciudadanos deben integrar en cada municipio un Comité Municipal Electoral, con ciudadanos de preferencia vecinos de esos municipios y que cumplan los mismos requisitos que la ley establece para los consejeros.

Entre las principales funciones de los Comités Municipales Electorales (LEE, artículo 78) están las siguientes: aplicar las leyes electorales en el ámbito de su competencia así como los acuerdos que tome el Consejo Estatal Electoral; registrar las planillas de candidatos a los Ayuntamientos; organizar las diversas tareas previas a la jornada electoral; hacer el computo de las elecciones municipales; calificar y declarar la validez de la elección municipal así como la entrega de las constancias de mayoría a las planillas que hayan obtenido la mayoría de votos.

El reparto de las regidurías de representación proporcional es una facultad y procedimiento que le corresponde hacer al Consejo Estatal Electoral (artículo 64,

por un período de cuatro años con posibilidad de ser ratificado, además existe la figura de suplente para prevenir la ausencia de los consejeros propietarios (véase el Artículo 59 de la LEE). El Presidente del Consejo Estatal, es electo por el voto de por lo menos las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de entre los Consejeros que previamente fueron electos (LEE, artículo 58).

fracciones XX y XXI) a través de la aplicación de las fórmulas del cociente natural y del resto mayor (LEE, artículo 178).

3.3.5. La temporalidad del mandato y su influencia en el fortalecimiento de la capacidad de gestión municipal.

La temporalidad del mandato de los gobiernos municipales desde 1943⁵⁷¹ hasta la actualidad es de 3 años en todas las entidades federativas del país tal como se puede apreciar en la tabla III.1. Sobre este tema encontramos que Acedo (2000 y 2003:283-285) en su estudio realizado sobre los sistemas electorales municipales coincide en señalar que la definición del mandato del gobierno municipal a tres años fue producto indirectamente de una reforma federal hecha al artículo 115 cuyo propósito fue ampliar el período de gobierno de los gobernadores de 4 a 6 años⁵⁷².

De este modo opina Acedo (ídem) los Congresos Locales al momento de incorporar esos cambios en las constituciones estatales también legislaron y comenzaron a establecer que el período de gobierno municipal fuera de 3 años. Por ello no resulta extraño que todas las constituciones de las entidades federativas sean homogéneas en cuanto al periodo de gobierno municipal.

No obstante lo anterior coincidimos con Acedo (2003:339-340) que la CPEUM de 1917 en el artículo 115 no estableció regulación alguna sobre el período de gobierno municipal⁵⁷³. Por tanto se puede afirmar que esto es una competencia jurídica de congresos locales de ahí se entiende que estos hayan regulado ese tema y sean ellos mismos quienes legislen para ampliar o reducir dicho período.

⁵⁷¹ De acuerdo con Acedo (1999: 33-34 y 2003:280-282) entre 1917 y la década de los años cincuenta, el período constitucional de los gobiernos municipales variaba en cada uno de los estados entre uno y dos años con posibilidad de reelección. Aunque señala que a finales de los años cincuenta ya prevalecía en la mayoría de los estados el periodo de 3 años y en Querétaro se contemplaba un periodo de 4 años. Igualmente a ese mismo respecto opina que para ello fueron tres los factores que motivaron establecer en 3 años la temporalidad del mandato de los ayuntamientos. En primer lugar, la ampliación en 1933 del mandato de los diputados federales de 2 a 3 y de los Senadores de 4 a 6. En segundo término la ampliación del mandato de los gobernadores de 4 a 6 en 1943 y como tercer factor señala al presidencialismo y el autoritarismo.

⁵⁷² Véase el cuadro II.2 y la descripción de la reforma al artículo 115 de 1943 en el epígrafe 2.2.1.

⁵⁷³ Véase el cuadro II.1 o el Anexo II.1 sobre la redacción final del artículo 115 en la CPEUM de 1917.

Tabla III.3. Datos sobre la temporalidad del mandato y posibilidad de reelección de los ejecutivos locales en América Latina, incluido México

PAIS	Temporalidad del Mandato	Elección Directa/indirecta	Reelección
Argentina	4 años	Directa	Sin información
Bolivia	2 años	Indirecta	Sí
Brasil	4 años	Directa	Sí
Chile	4 años	Semidirecta	Sí
Colombia	3 años	Directa	No
Costa Rica	4 años	Directa	Sí
Ecuador	4 años	Directa	Sí
El Salvador	3 años	Directa	Sí
Guatemala	5 años	Directa	Sí
Haití	4 años	Indirecta	Sí
Honduras	4 años	Semidirecta	Sí
México	3 años	Directa	No
Nicaragua	6 años	Indirecta	Sí
Panamá	5 años	Directa	Sí
Paraguay	5 años	Directa	No
Perú	3 años	Semidirecta	Sí
República Dominicana	4 años	Directa	Sí
Uruguay	5 años	Directa	Sí
Venezuela	3 años	Directa	Sí

Fuente: Elaboración propia con datos de Nohlen (2004:464).

Comparativamente en la perspectiva internacional en nuestro estudio encontramos que México es de los pocos países en América Latina (Nohlen, 2004:461-473) y Europa (MAP, 2001) donde el período del gobierno municipal es de tres años según se puede apreciar tanto en el cuadro III.4 como en la tabla III.1 En ese sentido los datos muestran que salvo la excepción de Bolivia cuyo mandato es el más corto ya que se elige gobierno municipal cada dos años en contraste con países como Nicaragua, Francia, Bélgica y Austria donde los sistemas electorales municipales consideran un mandato de 6 años.

Esos mismos datos muestran que en la mayoría de los países europeos (7 de 15 países) como de América Latina (8 de 19 países) el período de gobierno municipal es de 4 años e incorporan muchos de ellos la reelección.

Siguiendo con nuestro hilo descriptivo, como ya se mencionaba, en México en los últimos años se ha discutido sobre la importancia que tendría para

los gobiernos municipales y sus administraciones públicas el considerar su ampliación, con el propósito de dar continuidad a las políticas públicas y los planes municipales así como en términos de profesionalización de los servidores públicos y fortalecer con ello la capacidad de gestión⁵⁷⁴.

En efecto de acuerdo con Acedo (2003:329-340) y Guerrero Amparan (1999) este tema forma parte de la agenda pendiente de la reforma política en México y que esa reforma al sistema electoral municipal depende de las entidades federativas y no del Congreso de la Unión. No obstante esto último, encontramos que dicho tema fue parte de la agenda del gobierno federal en el Plan Nacional de Desarrollo 1995—2000 (PND, 2005) el cual contemplaba la idea de revisar y realizar las modificaciones al respecto.

En la agenda de los partidos políticos también parece estar este tema. Sobre el cual Acedo (1999) reseña que el PRI en un documento elaborado en 1996 y el PRD también han manifestado su postura de que se revise este tema para que se amplíe el período constitucional de 3 a 4 años. El PAN por su parte de acuerdo con Acedo (ídem) parece ser más partidario a incorporar la reelección de los gobiernos municipales con lo cual consustancialmente se pudiera dar la ampliación del período constitucional.

Como puede verse el tema no es nuevo y la medida no parece un despropósito toda vez que se busca fortalecer con ello la acción y capacidades de los gobiernos municipales y evitar que se desperdicie tanto capital humano⁵⁷⁵. La idea también busca fortalecer aquellos gobiernos que tienen la capacidad de poner en práctica algunas innovaciones administrativas y realizar acciones que tienen algún impacto en las comunidades para que no se vean limitados por el tiempo.

⁵⁷⁴ Solo para mencionar que este es uno de los temas pendientes que dejó la reforma municipal de 1999.

⁵⁷⁵ (Olmedo, 1986: 187) opina que en la mayoría de los municipios cuando cambian las autoridades, no queda continuidad en las acciones capaces de preservar y acumular el patrimonio administrativo y político del municipio y de su ayuntamiento. De esta forma, cada nuevo equipo de gobierno municipal tiene que empezar casi desde cero, comenzando por elaborar sus propios archivos, sus métodos de trabajo y formar su nuevo personal administrativo. Cuando han logrado esto y ya están entrenados para gobernar y administrar resulta que se termina su período de tres años y tienen que cederle el puesto a un nuevo equipo que, a su vez, tiene que empezar a partir de cero.

En ese sentido ha sido Cabrero (1996 y 2000) quién a través de sus estudios sobre prácticas innovadoras en los gobiernos municipales ha documentado diversas experiencias implementadas por algunos gobiernos que fueron innovadores, sin embargo el mismo Cabrero (2000) reconoce que cuando han regresado al paso del tiempo a esos municipios es muy decepcionante ver que aquellos programas y buenas prácticas administrativas se perdieron de un gobierno a otro.

Tabla III. 4. Duración del mandato y tipo de elección del Alcalde y mayoría requerida en quince países europeos

País	Mandato	Elección	Mayoría Requerida ⁵⁷⁶
Austria	5-6	Directa/Indirecta	-----
Bélgica	6	Nombrado por el Rey	-----
Bulgaria	4	Directa	Absoluta
Chipre	5	Directa	Relativa
España	4	Indirecta	Absoluta
Estonia	3	Indirecta	-----
Francia	6	Indirecta	Absoluta
Irlanda	5	Indirecta	Absoluta
Italia	4	Directa	Absoluta/relativa
Noruega	4	Indirecta	Absoluta
Rumania	4	Directa	Absoluta
República Eslovaca	4	Directa	Relativa
Suecia	4	-----	-----
Turquía	5	Directa	Relativa
Reino Unido	4	-----	-----

Fuente: Elaboración propia con datos de (MAP, 2001)

Creemos que el debate sobre la modificación del período de gobierno en el ámbito municipal durara un tiempo más ya que este genera opiniones tanto a favor como en contra. Lo cual pudimos corroborar en nuestro estudio. En efecto por la importancia que tiene este tema nos interesó investigar y recoger la opinión directa que tienen los actores políticos (Presidente, Regidores y Funcionarios) en los seis municipios que estudiamos. Para ello en nuestros cuestionarios incluimos

⁵⁷⁶ Para una visión más amplia de ese tema Véase MAP, Sistemas electorales y modos de escrutinio en el nivel local, MAP, Madrid, 2001.

un par de preguntas que nos permitiera lograr ese propósito, las cual eran la siguiente:

¿Considera usted que el periodo constitucional de tres años para el ejercicio de una Administración Municipal es un factor que limita a un Ayuntamiento para hacer una mejor Gestión Municipal y por ende influye en la Capacidad de Gestión de los Gobiernos Municipales, sí o no? En caso afirmativo, ¿Cuál sería su opinión sobre el número de años ideal para que un Gobierno Municipal - Ayuntamiento- pueda desarrollar una mejor Gestión Municipal?

De esta manera, los resultados obtenidos en las 59 entrevistas fueron los siguientes:

- La mayoría de nuestros entrevistados (43 de 59) 72.88% consideran que el período actual de 3 años si es un factor que limita la capacidad de gestión de los gobiernos municipales.
- En contraste solo 13 de nuestros entrevistados (22.03%) su respuesta fue negativa. Consideraron estar de acuerdo con el período actual de gobierno.
- Tres de nuestros entrevistados no respondieron a la pregunta.

En cuanto al número de años ideal para que un gobierno municipal pueda desarrollar una mejor gestión encontramos en nuestro estudio que parece haber una coincidencia entre la mayoría que contestó afirmativamente la primera pregunta, en señalar que cuatro años les parece en su opinión un período de gobierno ideal para hacer un buen gobierno⁵⁷⁷. En ese sentido los resultados obtenidos nos muestran que un 93.02% (40 de los 43) de los entrevistados señaló ese número de años. En tanto que dos de ellos coincidieron en señalar un período de 5 o 6 años, mientras que uno de ellos no contestó a esta pregunta.

⁵⁷⁷ Algunos de nuestros entrevistados nos comentaban que ellos consideraban que 3 años no son suficientes para cumplir con los planes y objetivos de los gobiernos municipales, ya que de acuerdo a su experiencia opinan que el primer año sirve a las autoridades municipales para aprender las labores propias. En tanto que el segundo año y parte del tercero les permitió definir algunas acciones concretas toda vez que buena parte del tercer año lo utilizan en preparar la entrega-recepción de la administración municipal. Lo cual en su opinión, ocasiona que prácticamente el alcance de su trabajo apenas lo desarrollen en un año. Esta situación, opinan, genera una falta de continuidad y permanencia en los programas públicos municipales además de los costos de aprendizaje de cada gobierno.

Aunque también algunos nos comentaron que 3 años pueden llegar a representar mucho tiempo cuando un gobierno municipal se caracteriza por su falta de obras y acciones.

La Encuesta Nacional de Desarrollo Municipal (INDESOL-INEGI, 2000) también aporta evidencia empírica sobre este tema ya que incorporó dentro de la misma una pregunta al respecto, siendo los resultados, los siguientes:

1. Un 33.42% (811 de los 2427) de los presidentes municipales opinaron estar de acuerdo en mantener el actual período de gobierno de 3 años
2. Apenas un 10.55% (256 de 2427) opinó estar de acuerdo en mantener el mismo período de gobierno con reelección inmediata.
3. Casi la mitad de los presidentes municipales (45,86%) 1113 de los 2427 presidentes municipales coincidió estar de acuerdo en ampliar el período de gobierno sin que haya reelección inmediata.
4. En contraste solo 231 de los 2427 (9.81%) de los presidentes municipales opinó estar de acuerdo en ampliar el período de gobierno y que además existiera reelección inmediata. Como es el caso en muchos países de América Latina.

Esto nos permite inferir y corroborar la importancia que este tema tiene en la actualidad en México y aunque la discusión sea nacional consideramos que al final, como ya comentamos, el primer paso le corresponde darlo a las legislaturas estatales. En ese orden de ideas, podemos afirmar que durante el período de nuestro estudio⁵⁷⁸ encontramos que ningún congreso estatal optó por modificar el período de gobierno municipal, ni con las modificaciones que tuvieron que hacer con motivo de la reforma municipal de 1999. Lo cual nos permite ver el grado de estabilidad o resistencia que existe para modificar alguno de los componentes de los sistemas electorales municipales en México.

Aquí coincidimos con la opinión de Jesús Posadas Moreno (MAP, 2001:11) cuando sostiene <<que resulta obvio que los sistemas electorales –tanto locales como de cualquier otro nivel territorial de gobierno- manifiestan una fuerte resistencia al cambio cuando ofrecen unos rendimientos razonables en términos de representatividad y de eficacia en la dimensión de la gobernabilidad>>.

⁵⁷⁸ Señalar que fuera del período de nuestro estudio y hasta el momento solo el Estado de Coahuila reformó en el año de 2005 el período de gobierno municipal para sus 38 municipios de 3 a 4 años.

Igualmente señala que no hay sistema electoral perfecto y por tanto hay que huir a los experimentos arbitrarios.

Entre los argumentos que se señalan para no realizar dicha reforma parecen estar aquellos de carácter económico y de la simultaneidad que tienen las elecciones municipales con las elecciones de gobernador y de diputados locales (Guerrero Amparan, 1999). Actualmente en 28 estados las elecciones municipales son concurrentes con las elecciones de diputados locales cada tres años y cada seis con la de gobernador, así modificar a 4 años implicaría tener procesos dispares para las elecciones municipales lo que redundaría en costos. Por lo que otra opción parece ser la reelección, lo cual es nuestro siguiente tema a tratar.

3.3.6. El principio de no reelección y sus implicaciones en la capacidades de gestión de los gobiernos municipales en México.

En este epígrafe nuestro propósito es explicar cómo este principio constitucional de no reelección incorporado de manera transversal en 1933⁵⁷⁹ a todos los cargos de elección popular de los poderes públicos en México, hoy parece tener implicaciones en la continuidad de los planes, políticas públicas y la profesionalización de las administraciones públicas municipales.

En cuanto a lo que podemos afirmar que el punto de la reelección, a la luz de lo que hemos visto en el texto anterior, se encuentra íntimamente relacionado con el tema de la temporalidad del mandato del gobierno municipal, tanto por los efectos que se presupone que generan en el desarrollo de las capacidades de los gobiernos, como en las propuestas que se discuten para que se permitan solucionar esos problemas de continuidad de los programas públicos municipales, por lo que aparecen siempre juntos esos temas, reelección o modificación de la temporalidad del mandato.

La diferencia entre la reelección con la ampliación del mandato está en que para modificar el Principio de No Reección para los gobiernos municipales se requiere forzosamente que el Congreso de la Unión reforme la CPEUM, a

⁵⁷⁹ Al respecto véase en el capítulo II, el cuadro II.2

diferencia de la temporalidad del mandato que es competencia política y jurídica de los congresos estatales (Acedo, 2003:340). Como ya se mencionaba en el capítulo anterior ambos temas no fueron incorporados en la reforma municipal de 1999 y por tanto forman parte de la agenda pendiente de reforma municipal que habrá de darse en este siglo.

En ese sentido, vale la pena señalar que en el texto del artículo 115 de la CPEUM vamos a encontrar el antecedente de la no reelección en la reforma constitucional de 1933 ya que en el texto original de 1917⁵⁸⁰ no se mencionaba nada al respecto. Como bien señala Acedo (2003:283) << *La primera reforma de carácter federal que modificó los sistemas electorales municipales en el período posrevolucionario fue la que incorporó la no reelección de los integrantes de los ayuntamientos, al establecer que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos o designados, no podrán ser reelectos para el período inmediato, ni con el carácter de suplentes, pero éstos sí podrían ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hubieran estado en ejercicio.*>>

Coincidimos con Acedo (2003:284) en que esta enmienda es un ejemplo de las reformas de la CPEUM, que si afectan directamente en el diseño de los ayuntamientos. Con ella se incorporó de modo absoluto el principio de no reelección para todos los cargos de elección popular en México. De este modo, todas las legislaturas estatales tuvieron que incorporar en sus constituciones y leyes secundarias⁵⁸¹ la no reelección y con ello también dejaron de tener competencia jurídica en ese tema, el cual pasa a ser competencia federal. En este apartado, el texto del párrafo segundo de la fracción I del artículo 115 quedó de la siguiente manera:

<< Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de

⁵⁸⁰ Al respecto véase el cuadro II.1 o bien el anexo II1 sobre la redacción original del artículo 115 en la CPEUM de 1917.

⁵⁸¹ En este caso se encuentra el estado de San Luis Potosí donde tanto su Constitución (artículo 114) así como La Ley Estatal Electoral (artículo 20) y la Ley Orgánica del Municipio Libre en su artículo 14 prohíben la reelección inmediata.

alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.>>

Esa medida genera desde nuestra perspectiva y con los comentarios que recibimos de nuestros entrevistados que cada tres años se tengan que estar reinventando los gobiernos municipales al desaprovechar la experiencia acumulada por los presidentes municipales, regidores y síndicos que ejercieron como propietarios. Como hemos visto el texto constitucional no prohíbe que los suplentes tanto de regidores como de síndicos puedan ser electos como propietarios en la siguiente elección siempre y cuando no hayan suplido temporalmente al propietario durante el período de gobierno.

En ese contexto de acuerdo con Acedo (1999) las propuestas para eliminar la prohibición de la reelección giran en cuatro direcciones: Una primera propuesta es eliminar del artículo 115 de la CPEUM, esta restricción permitiría que sean las legislaturas estatales quienes tengan esa facultad de incluir la reelección en sus diversos ordenamientos, tal como funcionó entre 1917 y 1933. La segunda propuesta es considerar dentro del artículo 115 de la CPEUM la posibilidad de reelección, pero que esta se limite a un período. La tercera propuesta es considerar la reelección para los integrantes del ayuntamiento siempre y cuando estos se postulen para otro cargo distinto. La cuarta propuesta es que la reelección sea sólo para los regidores.

Con relación a la tercera propuesta de acuerdo con Acedo (1999) algunos estados como Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato y Querétaro en un tiempo consideraron en sus constituciones la reelección de síndicos y regidores siempre y cuando se presentaran como candidatos a otro cargo distinto al que se ocupaba. Sin embargo esta medida que hacía posible la reelección de los Síndicos y Regidores fue anulada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial

de la Federación mediante dos resoluciones judiciales⁵⁸² que argumentaban que eso mismo se consideraba una violación a lo establecido en el artículo 115 de la CPEUM, el cual debe entenderse e interpretarse en términos absolutos.

Creemos que este tema al igual que el de la ampliación del mandato es un tema que divide opiniones⁵⁸³ ya que los datos aportados por la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal reseñados en el epígrafe anterior muestran que los actores políticos (en este caso los 2427 presidentes municipales) son más proclives hacia una reforma municipal que tenga por objeto ampliar el período de gobierno municipal que permitir la reelección⁵⁸⁴.

En nuestro estudio nos dimos a la tarea de investigar la opinión de los actores respecto a este tema, para ello incluimos en nuestros cuestionarios una pregunta⁵⁸⁵ muy específica para preguntar sobre la reelección de los miembros del ayuntamiento en los siguientes términos:

¿Estaría usted de acuerdo en la reelección inmediata de los miembros del Cabildo?

De esta forma, los resultados que obtuvimos de un total de 59 entrevistas muestran que la mayoría -(61.49%) 41 de 59 personas- de entrevistados dijeron estar de acuerdo con la reelección. En tanto que solo 16 de ellos (27.11%) opinaron no estar de acuerdo con la reelección y 2 de nuestro entrevistados no contestaron esta pregunta. Creemos que la diferencia entre nuestros hallazgos y los de la Encuesta Nacional (INDESOL-INEGI, 2000) puede deberse a que los

⁵⁸² Las Resoluciones fueron las siguientes: SUP—JRC—033/98 de fecha 6 de julio de 1998, y la segunda SUP—JRC—118/99 de fecha 25 de Agosto de 1999.

⁵⁸³ El tema de la reelección ha generado polémica entre los medios de comunicación y la población. De este modo, en enero del año 2002 el noticiero 24 Horas de Televisa planteó una encuesta mediante la siguiente pregunta ¿Está usted de acuerdo con la reelección de diputados, senadores y presidentes municipales? Los resultados fueron los siguientes:

a). Vía telefónica: de un total de 11.125 llamadas, 2.134 personas sí están de acuerdo con la reelección, es decir un 19,2%, mientras que 8,991 personas un 80,8% votaron por el no.

b). Por Internet: de un total de 984 participaciones registradas 214 personas coincidieron en estar de acuerdo por la reelección, lo que significó un 21,7% mientras una mayoría de 770 personas - 78,3% - dijeron no estar de acuerdo con la reelección.

Desde nuestra perspectiva creemos que la opinión negativa en torno a la reelección obtenida en esa encuesta tienen un sesgo al haber considerado en la misma pregunta sobre la reelección de los diputados y los senadores junto con la de los presidentes municipales.

⁵⁸⁴ Apenas un 10.55% (256 de 2427) opinó estar de acuerdo en mantener el mismo período de gobierno con reelección inmediata. Otro 9% más opinó estar de acuerdo en ampliar el mandato de gobierno y conceder la reelección. Ver datos en el epígrafe anterior.

⁵⁸⁵ Ver el anexo 1.2 de los cuestionarios.

presidentes municipales, al tener nuestro trabajo carácter académico, pueden ofrecer otra respuesta frente a la encuesta nacional en la cual se pueden limitar por el carácter institucional y público de la misma.

Sea cual fuere la razón la realidad es que el tema está en la agenda pública de la reforma del estado (Guerrero Amparan, 1999) y comparativamente los datos del cuadro III.4 muestran que México junto con Colombia y Paraguay no consideran en sus sistemas electorales la reelección de sus autoridades municipales. El resto de los 19 países si lo tienen incorporado (Nohlen, 2004:464).

Desde nuestra perspectiva consideramos que permitir la reelección pudiera tener un doble efecto ya que por un lado pudiera ser un elemento para fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos municipales, que permitiría dar continuidad al trabajo gubernamental de sus administraciones públicas y pudiera facilitar la profesionalización ante la ausencia de programas de servicio civil. Pero otra parte, políticamente la reelección sería un detonante para el empoderamiento de los ciudadanos en su calidad de electores ya que con su voto tendrían el poder de aprobar o desaprobar si un gobierno municipal debe continuar o no, algo parecido a la figura del elector cívico que plantean Bañón y Carillo (1997:38)

Para concluir coincidimos con Acedo (1999) cuando plantea que cuando se decida implementar la reelección esta medida deberá de acompañarse con otras medidas complementarias que permitan reforzar a los cabildos en cuanto a su carácter de cuerpo colegiado de decisión, reglamentando en todo caso de manera más específica los procedimientos para la toma de decisiones. En nuestro caso creemos que un buen ejercicio en ese sentido sería investigar cual ha sido la experiencia internacional. En ese contexto habría que evaluar si la reelección en esos países ha permitido mejorar la gestión gubernamental o cuáles son sus verdaderos efectos (positivos y negativos) en materia política y administrativa. Lo cual para nosotros nos queda como un tema que plantea una línea de investigación futura.

Veamos a continuación el tema del sistema de partidos y las elecciones municipales en México.

3.4. Partidos políticos y elecciones municipales en México

Para comprender el funcionamiento de los gobiernos municipales creemos que es importante abordar el estudio del sistema de partidos políticos ya que los partidos políticos en el ámbito municipal son los principales protagonistas de la vida política de los municipios en México. Como se puede observar en la tabla III.2 y como lo explicaremos en esta parte de este capítulo la normativa en México les concede el monopolio de las candidaturas para la renovación de los cargos de los ayuntamientos, a excepción del estado de Veracruz que también permite la organización y participación de las agrupaciones de ciudadanos en las elecciones municipales.

Llegados a este punto se hace preciso adelantar que en México casi todos los partidos existentes son de carácter nacional — decimos casi todos — porque como veremos más adelante⁵⁸⁶ en algunos estados las leyes electorales consideran el registro de partidos políticos estatales, sin embargo su participación queda reducida a los procesos electorales estatales para la renovación de los cargos de gobernador, diputados locales y ayuntamientos. Por lo que se refiere a la existencia de partidos políticos municipales encontramos que estos no existen en México toda vez que la normativa electoral no considera esta figura.

En ese contexto nuestro propósito a lo largo de este apartado es analizar y explicar el funcionamiento del sistema de partidos políticos en México durante el período de nuestro estudio (1983-2000) ya que como bien señalaba Carpizo (1983: 301) <<un sistema de gobierno funciona de diferente manera si hay bi o multipartidismo, un solo partido o un partido dominante>>. De este modo, nuestro interés es explicar cómo se va transformando el sistema de partidos en México, cuales son los principales partidos políticos y su agenda respecto al municipio y su participación en las elecciones municipales.

En ese mismo orden de ideas explicaremos la función que tienen las elecciones municipales en México y aportaremos evidencia empírica sobre la competencia electoral y la representación política de cada partido político en los

⁵⁸⁶ Véase el epígrafe 3.4.2. y la tabla III.3.

municipios de México. Todo ello nos permite reafirmar nuestra idea respecto a que en cada municipio existe un sistema político y un sistema de partidos⁵⁸⁷ en cada municipio que se va a edificar a partir del sistema electoral⁵⁸⁸ y la competencia electoral entre los partidos políticos.

Ciertamente también es posible encontrar que en muchos municipios no opere como tal el sistema de partidos políticos ya que en muchos de ellos los partidos políticos operan como una especie de franquicias al servicio de los liderazgos locales⁵⁸⁹. Simultáneamente otro de nuestros propósitos es corroborar los supuestos del MAP (2001) respecto a que en los municipios con una población pequeña las elecciones tienen un carácter más local y en los municipios grandes las elecciones tienen un carácter más nacional ya que los partidos políticos nacionales tienen un posicionamiento mayor⁵⁹⁰.

3.4.1. El sistema de partidos en México

Parece una idea compartida -por varios autores- que el actual sistema de partidos políticos en México se funda en 1929 con la creación del PRI y a partir de entonces va a tener varios momentos⁵⁹¹ que van a marcar su transformación⁵⁹². De este modo se acepta que hasta 1988 el sistema de partidos en México fue un

⁵⁸⁷ Báez (2001:399) afirma que <<es posible sostener que el aparente tripartidismo o, incluso multipartidismo, que se vive en México es el resultado de diversos casos de bipartidismos municipales y estatales>>.

⁵⁸⁸ Como bien señala Montiel (2006:171) citando a Jorge Carrión (1973) La ley electoral mexicana se convirtió en “una maraña de argucias todas conducentes en verdad a mantener el control de las elecciones y la dictadura de la clase burguesa en el poder”

⁵⁸⁹ Al respecto Nohlen (2004:469) opina que en el espacio local el interés del votante y su mayor participación pueden estar delimitados porque para este puede tener más importancia el candidato como persona conocida, en quien se puede confiar (o no). Asimismo señala que al ser tan pequeña la escala geográfico-territorial en que se llevan a cabo las elecciones municipales esto implica que el elector se encuentra más familiarizado con los problemas y con las personas preocupadas por el público y la solución de esos problemas.

⁵⁹⁰ Esto parece corroborarse más ampliamente con los datos que se aportan en las tablas 6.1 a 6.6 del capítulo 6 cuando analizamos el contexto político de cada municipio a partir de los datos electorales.

⁵⁹¹ Coincidimos con Altamirano (2004:317) cuando opina que <<la dinámica creada por los partidos desde la etapa pos-revolucionaria hasta la actualidad ha llevado a México para que constituya sobre tres momentos diferentes: 1) Entre 1929 y 1988, el régimen mexicano se caracterizó por la existencia de un sistema de partido hegemónico; 2) Entre 1988 y 1999, México transita hacia un sistema de partido predominante; y 3) De 2000 a esta fecha (2003), se vive un sistema de partido pluripartidista de carácter limitado o moderado o, en su caso, un sistema multipartidista altamente competitivo en el cual todos los actores políticos en los dos órdenes de gobierno tienen posibilidad de alternar el poder político.>>

⁵⁹² José Woldenberg señalaba que los cambios en el sistema de partidos han permitido que esta haya pasado de ser un sistema de partido casi único a otro pluripartidista (Woldenberg, José, 1993:84). Por su parte, José Antonio Crespo (1991:591) opinaba que <<el sistema de partidos se encuentra en plena transformación como parte de los cambios en el sistema político (...) esta transformación se perfila tan profunda, que su resultado final puede ser un sistema muy diferente del que ha prevalecido desde 1940, aunque no es posible saber qué características tendrá>>.

sistema de partido hegemónico⁵⁹³ donde el PRI monopolizaba la mayoría de los espacios de representación política tanto del gobierno federal, como del estatal y municipal.

Aquí Manuel Alcántara (1999:55 y 2008:63) también coincide en señalar que fue en la década de los ochenta cuando el sistema de partidos en México se transformó, con lo cual afirma <<quedó instalado un régimen creíble de partidos>> y por lo tanto a partir de 1988 y de esos cambios podemos referirnos al sistema de partidos en México como un sistema pluripartidista con partido mayoritario y deja de ser considerado como un sistema hegemónico y dominante como lo había sido desde 1929.

De esta manera en nuestro estudio encontramos que en la última década⁵⁹⁴ del siglo XX la amplia competencia electoral y las alternancias políticas tanto en los gobiernos estatales como municipales y la pérdida de la mayoría absoluta⁵⁹⁵ del PRI en 1997 en la Cámara de Diputados Federal serían los indicadores del crecimiento de los otros dos partidos políticos (el PAN y el PRD) en los espacios del poder político en México. No obstante que existían otros partidos políticos además del PRI, PAN y el PRD esto mismo propiciaba percibir que el sistema de partidos en México pareciera estar tendiendo hacia un tripartidismo⁵⁹⁶.

Por lo que Pedro Pérez Herrero (2001:65) señala que si al gobierno de Carlos Salinas se le puede identificar como el sexenio de la modernización económica, entonces habría que considerar al sexenio de Ernesto Zedillo (1994-

⁵⁹³ Jacqueline Peschard opinaba que el sistema de partido hegemónico se transformó a raíz de los resultados electorales de 1988, no obstante afirmaba que esto no quiere decir que sea ya competitivo o pluripartidista (Peschard, Jacqueline, 1993:97). En ese mismo tenor Montiel (2006:172) opina que el sistema de partidos que prevaleció en México entre 1940-1982 aunque podía considerarse técnica y legalmente competitivo, en la práctica real no fue tal. Sin ningún tipo de duda señala Montiel (idem) nuestro sistema de partido fue hegemónico.

⁵⁹⁴ Al analizar las elecciones de 1994 Jesús Silva—Herzog Márquez (1995:161) señalaba que << la elección de agosto fue un empujón a la competencia (....) el sistema competitivo de partidos todavía no anda, pero ya gatea>>. Por su parte Lujambio (1995:33) expresaba que el sexenio de 1988 a 1994 fue inédito para la transformación del sistema de partidos. Reconocía que aunque el escenario en 1994 era incierto, sin embargo, no podía soslayarse que el sistema de partidos se había transformado de partido hegemónico a uno más competitivo.

⁵⁹⁵ Véase Báez (2001:392).

⁵⁹⁶ Soledad Loeza (2000:267—268) opinaba que <<el tripartidismo de la década de los años noventa es un arreglo inestable ya que existen factores poderosos que lo impulsan hacia el multipartidismo —nuevas formaciones políticas, por ejemplo cinco—, que cristalizaría en un pluralismo moderado en el que las fuerzas políticas están segmentadas no polarizadas.>>.

2000) como el gobierno que facilitó la transformación de las prácticas políticas. De este modo la derrota del PRI en las elecciones de 1997 no simplemente representó para Zedillo perder la mayoría absoluta en el Congreso sino también la pérdida del poder omnímodo del presidente. Con ello opina Pérez Herrero (ídem) Zedillo “se cortó el dedo” y renunció a la tradición del sistema político de designar a su sucesor, garantizó la transparencia electoral y aceptó las sucesivas derrotas del PRI en los distintos estados e impulsó la democratización interna del PRI⁵⁹⁷.

Con estos antecedentes de competencia política el año 2000 representa un parte-aguas tanto para el sistema político mexicano como para el sistema de partidos toda vez que el PRI después de 61 años de detentar el poder político de la presidencia de la república pierde por primera vez en ese año las elecciones presidenciales⁵⁹⁸. De esta manera se genera la alternancia política en México y el PAN deja de ser oposición y se convierte en el partido en el gobierno federal desde entonces hasta 2012 que pierde la presidencia de la república.

En ese orden de ideas, vale la pena subrayar que el cambio político y las alternancias políticas en México se dan con antelación como ya comentamos en los estados y en primera instancia en los municipios desde la década de los años cincuenta (Lujambio, 2000; Ziccardi, 2000: 36; Merino, 2005). En el cuadro III.5 se puede observar esa transformación política en los municipios⁵⁹⁹ durante la última década del siglo XX y los partidos políticos que gobiernan durante el período de 1994 al 2000.

⁵⁹⁷ Durante ese periodo, el Presidente Ernesto Zedillo trató de marcar una separación entre el gobierno y el partido prohibiendo a los funcionarios participar en los actos del partido durante los horarios de trabajo. Con ello rompió con décadas de una relación estrecha entre el partido y el gobierno. En ese proceso de cambio Pedro Pérez Herrero (ídem) subraya que en el proceso sucesorio del año 2000 el PRI implementó una especie de elecciones primarias para la selección del candidato a la presidencia.

En ese contexto, consideramos que primero representa un gran cambio ya que de acuerdo con Montiel (2006:173) <<la relación del PRI y la Presidencia fue muy estrecha, tanto que llegaron prácticamente a fusionarse y, así, el PRI se convirtió en el departamento burocrático del poder público para simular las luchas electorales e imponer a los funcionarios de los poderes de la Unión y de los estados. También se encargó el PRI de hacer que la voluntad presidencial llegara a todos los militantes y simpatizantes del partido, brindando un apoyo incondicional a todas las iniciativas legislativas del Presidente en el Congreso de la Unión, para la disuasión de conflictos y como un instrumento electoral.>>

⁵⁹⁸ Los resultados de las elecciones presidenciales del 2000 puede consultarse en www.ife.gob.mx también en Pedro Pérez Herrero (2001:60), así como en Báez (2001:390) y Jiménez (2001:425-426).

⁵⁹⁹ En el caso concreto de las alternancias de los municipios del estado de San Luis Potosí durante el período de nuestro estudio puede verse los cuadros V.4 y V.5 en el capítulo 5.

Tabla III. 5. Evolución de la pluralidad de los partidos políticos en la representación política en los gobiernos municipales en México y población que gobiernan al año (1994—2000)

Partidos	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Diferencias	Población Gobernada por partido al año 2000
PAN	101	160	224	250	307	287	320	+219	31.910.393
PRI	2,128	2,019	1544	1477	1359	1384	1300	—828	42.425.994
PRD	84	120	179	220	288	278	213	+129	8.158.403
PT	2	8	16	17	24	26	21	+19	263.972
PVEM			1	1	7	10	14	+14	322.495
PRT	2	2	2	1	2	2	0	—2	
PARM	9	6	5	4	1	0	0	—9	
PPS	5	6	5	5	1	0	0	—5	
PFCRN	12	14	11	9	3	0	0	—12	
COAL*						4	107	+107	3.766.319
UYC*			406	410	403	418	418	418	1.249.590
OTROS	7	10	9	9	12	6	24	+17	575.041
CM	42	50	10	14	12	4	10	—32	98.245

Fuente: CEDEMUN (2000) / SIGLAS: COAL; Coalición o Alianzas de Partido: UYC; Usos y Costumbres: Otros; Partidos políticos estatales.

De este modo, podemos afirmar utilizando la taxonomía de Sartori (1987:217—232) que el sistema de partidos en México al año 2000 se había transformado en un sistema multipartidista moderado⁶⁰⁰. De esta manera veamos a continuación algunas características de los partidos políticos que componen el sistema de partidos que existían durante nuestro período de estudio.

3.4.1.1. Los partidos políticos en México

Como pudo verse en el epígrafe anterior una característica del sistema de partidos en México ha sido su transformación⁶⁰¹ a lo largo del tiempo. En ese

⁶⁰⁰ De acuerdo con Sartori (ídem) este modelo corresponde a regímenes democráticos en el cual se configura un número amplio y diverso de partidos bajo un espectro y distancia ideológica en el cual todos los partidos están cercanos unos de otros.

⁶⁰¹ Coincidimos con Pedro Pérez Herrero (2001:69) cuando señala que <<La transformación del sistema de partidos no es una cuestión técnica exclusivamente necesaria para lograr afianzar la "normalidad democrática", sino que es la pieza clave para la institucionalización del Estado. >>

orden de ideas, nuestro siguiente propósito es hacer un breve análisis de cada uno de los partidos que integran el sistema de partidos en México y que participan en las elecciones municipales en México. Para ello, haremos énfasis en los tres grandes partidos (PAN-PRD y PRI) que como muestran los datos del cuadro III.5 son los partidos con más fuerza política en el ámbito municipal y además que de estos partidos suele encontrarse mayor información⁶⁰².

A lo largo de nuestro período de estudio encontramos que solo el PRI y el PAN logran sobrevivir como organizaciones políticas al año 2000 en tanto que partidos como el PARM, PSUM, PPS, PDM, PRT que ya existían en la década de los ochenta perdieron su registro a lo largo del tiempo y en el año 2000 no tenían representación en el ámbito municipal tal como lo muestran los datos del cuadro III.5. Igual suerte tuvo el PFCRN que surgió en la década de los ochenta en contraste con el PVEM y el PRD que se crearon a finales de los ochenta y el PT que se constituyó en la década de los noventa. Los cuales tienen presencia en la representación política municipal según se puede ver en el cuadro II.5.

Determinando, como ya mencionábamos, lo que hoy conocemos como régimen de partidos políticos en México que tiene sus primeros atisbos en el año de 1929, lo cual coincide con la fundación del Partido Nacional Revolucionario⁶⁰³ que posteriormente cambiaría de nombre el 30 de marzo de 1939 como Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y que finalmente el 18 de enero de 1946 adoptaría su nombre actual, es decir, Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Altamirano, 2004:316-317).

De acuerdo a sus estatutos y a la opinión de alguno autores que han estudiado a este partido⁶⁰⁴ se coincide con ellos en señalar que el PRI surgió

⁶⁰² Es de señalar que para la elaboración del presente epígrafe nos fue de gran utilidad la obra de Alcántara (1990 y 2008) así como los trabajos de Margarita Jiménez Badillo, Igor Vivero y Carlos Báez en Alcántara y Freidenberg (eds.) (2001:377-477). El trabajo de Altamirano (2004:314-331) y Pedro Pérez Herrero (2001) y tantos otros trabajos que se citan a lo largo de este epígrafe.

⁶⁰³ La fecha de su fundación de acuerdo a sus estatutos fue el 4 de marzo de 1929. Puede consultarse sus estatutos, declaración de principios, programa de acción, estructura sectorial y territorial en: www.pri.org.mx

⁶⁰⁴ Existen varios trabajos sobre este partido, entre los que podemos mencionar, Lajous, Alejandra (1981), Los orígenes del partido único en México, UNAM, 1981; Garrido, Luis Javier (1982), El Partido de la Revolución Institucionalizada. La Formación del Nuevo Estado en México (1928—1945), editorial Siglo XXI, México. Un par de trabajos más recientes los encontramos en Carlos Báez Silva, <<Partido Revolucionario Institucional>>, en Alcántara Manuel y Flavia Freidenberg, Partidos Políticos en América Latina, Centro América, México y República Dominicana. Ediciones Universidad de Salamanca, 2001, pp.382—419; Hernández Villegas, Francisco (2001), El gobernante partido revolucionario institucional:

como un proyecto que serviría para unificar los poderes regionales —de los caudillos militares— que surgieron con el movimiento armado de la revolución⁶⁰⁵ así como para aglutinar los partidos políticos estatales y municipales que aceptaron tomar como suyos los estatutos que estableció el PNR⁶⁰⁶.

De este modo, una vez cumplida esta labor por el PNR en su evolución en las décadas siguientes entre 1929 y el año 2000 tanto en su faceta como PRM como PRI le fueron asignadas de acuerdo con Alcántara (2008) nuevas funciones⁶⁰⁷ en la edificación del Estado Centralista. De ahí que no resultara extraño que se aludiera a este partido como <<el partido del estado mexicano>> en los términos de Alcántara (2008:69 y 1990:44) o como un <<partido corporativo>> en palabras de Altamirano (2004:317) o bien <<como partido del gobierno y no del gobierno>> de acuerdo con Báez (2001:396).

A ese respecto Meyer (1986:31) señalaba que una característica del PRI es que no nació para luchar por el poder, sino para administrarlo sin compartirlo. En ese contexto Jorge Carrión (1973:189) señala que entre los propósitos del PRI estaba evitar la aparición de partidos políticos regionales fuertes sobre todo en aquellos estados con una población grande ya que podían representar un problema en una campaña presidencial. En ese mismo tenor Arnoldo Córdova (1972:38) subrayaba que el PNR más que un partido se fundó como una verdadera coalición de fuerzas bajo la dirección de un Comité Ejecutivo Nacional a través del cual se imponía la autoridad de Plutarco Elías Calles que había sido su fundador.

su transformación en la transición política de México, 1988-1998, tesis de doctorado, UCM, Madrid. Véase también la Sinopsis 1 en la tesis de Montiel (2006:569-570)

⁶⁰⁵ La dinámica de su fundación de acuerdo con Otto Granados (1989: 8) se diferencia ampliamente de sus homólogos europeos ya que estos últimos surgen desde la sociedad y el primero tuvo su origen desde la cúpula del poder, con el propósito de unificar políticamente al país y pacificarlo,

⁶⁰⁶ De acuerdo con Báez (2001: 383) el PNR surgió como un amplio frente de los revolucionarios, los cuales estaban agrupados como una confederación de partidos en 28 estados con un total de 148 partidos políticos que se disolvieron en 1933.

⁶⁰⁷ Reseña Alcántara (2008:69) que en su papel como partido de estado consustancialmente le obligaron al PRI a cumplir hasta muy recientemente con cinco tipos de funciones diferentes al partido del Estado: <<1) el PRI consolidaba el monopolio o predominio político e ideológico del Estado entre los trabajadores y los pobladores, entre los líderes y los caudillos políticos y entre la iniciativa privada; 2) organizaba, movilizaba y encauzaba al electorado para enfrentarse a la oposición; 3) auscultaba la opinión y orientación de los grupos más activos en la formulación de demandas políticas y sociales para cooptar a sus representantes sabiendo responder a las principales reclamaciones populares; 4) se ocupaba de una política de prebendas y restricciones a los líderes y grupos que actuaban en la política local y nacional, y 5) preparaba a las masas para aceptar o apoyar la política del Presidente de la República.>>

Quizá por todo ello es que Alcántara (2004:69) se cuestione si el PRI en realidad es un partido político. En ese orden de ideas coincidimos con Alcántara cuando afirma que el PRI hasta el año 2000 fue a la vez <<un sistema político, económico y social; una coalición de gobierno de casi todas las instituciones más importantes del país, y un poder de equilibrio entre los grupos competidores locales regionales y nacionales, los cuales trataban de tomar parte de la distribución de los beneficios de la economía mexicana>>.

En cuanto a su tamiz corporativo vale la pena señalar que si bien es cierto, de acuerdo con Báez (2008:383), que el PRI en su fundación no fue un partido con una estructura sectorial, sin embargo si contaba con una estructura territorial piramidal en todo el país, formada por comités municipales, comités directivos estatales y un Comité Ejecutivo⁶⁰⁸. Fue en su transformación en 1939 y 1946 cuando de acuerdo con Altamirano (2004:317) el PRI se convierte en un partido de corporaciones al sumar en su interior a los sectores y confederaciones del sector obrero, campesino y popular del país. Asimismo posteriormente se sumarían algunas organizaciones adherentes de jóvenes, mujeres y de empresarios⁶⁰⁹.

Ciertamente con esa doble estructura el PRI durante su larga etapa de vida logro tener un alcance nacional, eso parece explicar su presencia en las comunidades y regiones más apartadas, ahí donde no llegaban las otras organizaciones políticas. Asimismo esto le aseguró edificar un sistema clientelar con el cual enfrentaba con demasiada eficacia los procesos electorales y monopolizaba el poder político, aunque en algunas ocasiones tuvo que reconocer triunfos de la oposición para poder legitimar el sistema de partidos.

En torno a lo que Miguel de la Madrid opinaba, que el PRI en 1985 estaba rompiendo con una inercia de pasividad que se había iniciado durante el gobierno

⁶⁰⁸ Los datos sobre los órganos de dirección del PRI y sus formas de elección pueden consultarse en Báez (2001:401-414) o en sus estatutos en versión electrónica www.pri.org.mx

⁶⁰⁹ De acuerdo con Báez (2001:401) el PRI cuenta con una doble estructura organizativa. Por una parte, la estructura territorial a través de la cual lleva a cabo su acción política y su actividad electoral y por otra parte la estructura sectorial que es su base de integración social. En ese sentido, de acuerdo con Altamirano (2004) la estructura sectorial del PRI está integrada por las siguientes confederaciones: Confederación de Trabajadores de México (CTM formada en 1936); la Confederación Nacional Campesina (CNC fundada en 1937). En tanto que el sector de la burocracia se organizó en la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) fundada en 1938 igual que la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).

de Manuel Ávila Camacho y se consolidó durante el sexenio de Adolfo Ruiz Cortinez (1952-1958). Subrayaba asimismo que a partir de entonces y hasta 1985 el PRI se sintió seguro de sus triunfos y dejó de esforzarse por adecuarse a la sociedad. Por ello, había que renovarlo a través de la consulta a la base militante para la elección de los candidatos a presidentes municipales y prepararlo para la sucesión presidencial. Además del fortalecimiento del PRI, su gobierno no ignoraba que los triunfos reconocidos a la oposición en 1983 pudieran favorecer en el largo plazo la credibilidad del gobierno, del sistema y del propio PRI (De la Madrid y Lajous, 2004: 203-204 y 642).

Por último, en cuanto a la ubicación ideológica del PRI varios autores han coincidido en señalar lo difícil que resulta hacer esta tarea toda vez que este partido a lo largo de su historia ha tenido la gran habilidad para ubicarse en el centro y dependiendo del Presidente de la República⁶¹⁰ en turno ha tendido a oscilar entre centro derecha o centro izquierda o simplemente en el centro⁶¹¹ (Alcántara, 2008; Pedro Pérez Herrero, 2001; Altamirano, 2004 y Montiel, 2006).

En el caso del PAN no encontramos ese problema ideológico ya que siempre ha sido considerado como un partido de derecha aunque de acuerdo con Jiménez (2001:423 y 424) a finales de la década de los noventa los otros partidos lo ubicaban como un partido de extrema derecha no así sus dirigentes que lo percibían como un partido de centro derecha.

En ese contexto parece una idea compartida por quienes han estudiado⁶¹² este partido (el PAN) en señalarlo como el principal partido de oposición desde su

⁶¹⁰ Comentar que tanto Montiel (2006) como Pedro Pérez Herrero (2001:66) nos ofrecen el posicionamiento ideológico de los presidentes de la república entre 1934 y el año 2000. De esta forma etiquetan como presidentes que utilizaron una política de centro a Manuel Ávila Camacho (1940-1946), Adolfo Ruiz Cortinez (1952-1958) y José López Portillo (1976-1982). En tanto que a los gobiernos de Miguel Alemán (1946-1952), Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000) los ubican más hacia la derecha por haber aplicado políticas de apoyo empresarial de apertura económica y desregulación. En contraste a los gobiernos de Lázaro Cárdenas (1934-1940), Adolfo López Mateos (1958-1964) y Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) los ubican más orientados a la izquierda por haber implementado políticas proteccionistas y de aumento del gasto público.

⁶¹¹ En su estudio Báez (2001:386-388) analiza la ubicación ideológica del PRI a partir de tres (indicadores) percepciones: 1) la opinión de sus militantes, cuadros y dirigentes; 2) el auto ubicación individual de sus cuadros y dirigentes y 3) La percepción que hacen otros partidos políticos. En el primer caso lo ubican en el centro cargado un poco a la izquierda. En tanto que sus cuadros y dirigentes se autodefinen como revolucionarios y se ubican más hacia la izquierda pero sin abandonar el centro. Por su parte los partidos políticos lo ubican más cargado a la derecha cuando evalúan los tres últimos sexenios de 1982 al 2000 por la aplicación del modelo neoliberal.

⁶¹² Existen algunos trabajos de Soledad Loaeza y otros autores que ofrecen una visión amplia sobre la evolución de este partido. A ese respecto recomendamos ver entre otros los trabajos de Loaeza, Soledad (1999), El Partido Acción Nacional:

creación en 1939. De este modo, de acuerdo con Loaeza (1999) en su transformación tuvo que adecuarse de ser un partido de oposición antisistema a tener que asumirse a partir de 1976 como un partido de oposición leal. En este ámbito parece haber una coincidencia en que su crecimiento como partido se va a dar en las dos últimas décadas del siglo XX⁶¹³, a partir de algunos factores.

Por ejemplo como bien señala Jiménez (2001:423) el PAN tuvo que transformarse de ser un partido con perfil elitista desde su fundación a implementar una estrategia donde va a prevalecer más el pragmatismo que la ideología que le permitirá masificarse y abrirse a diversos grupos de la sociedad (Montiel, 2006:578-580). En efecto, como bien señala Altamirano (2004) el PAN se crea sobre una plataforma católico social y como una reacción frente a la política del PRI. Por tanto no resultaba extraño que hasta 1980 estuviera fuertemente ligado y apoyado por organizaciones religiosas de la Iglesia Católica.

De esta manera en la década de los ochenta el PAN cambiaría su estrategia para ampliar su base electoral al incorporar a empresarios del norte del país que serían nombrados neo panistas al mismo tiempo que se reorganiza internamente y adquiere una mayor organización y presencia nacional (Montiel, 2006:579-580). Adicional a ello existen un par de factores externos que parecen haber propiciado el crecimiento de la llamada ola azul en la década de los ochenta⁶¹⁴. Uno de esos factores fue la crisis económica que generó malestar e

la larga marcha, 1939—1994. Oposición leal y partido de Protesta, Fondo de Cultura Económica, México.; Loaeza, Soledad (1997), << Gobierno y Oposición en México. El Partido Acción Nacional>>. Foro Internacional, número 1 (enero-marzo), El Colegio de México, México, pp. 97-114; Loaeza Soledad (1974), <<El Partido Acción Nacional: la oposición leal en México>>, Foro Internacional, número 3 pp.103—125, El Colegio de México, 1997; Soledad Loaeza (1986), << La cuña y el palo>> Nexos, No. 103, Julio, México, 1986, pp.22 y ss. Asimismo un par de trabajos de, Reveles, Francisco (1994), <<El Desarrollo organizativo del Partido Acción Nacional>>. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, número 156 (abril-junio) pp. 101-126, UNAM, México; Reveles Francisco (1998), <<Las fracciones del Partido Acción Nacional: una interpretación>>, en Revista Mexicana de Sociología número 3 (julio- septiembre), pp. 43-59, IIS-UNAM, México. Así como el trabajo de Jiménez Badillo Margarita, <<Partido Acción Nacional>>, en Alcántara Manuel y Flavia Freidenberg, Óp., cit., pp.419-447.

⁶¹³ Solo para comentar que los resultados electorales del PAN en las elecciones presidenciales (1946-2000), en la cámara de diputados federal (1946-2000), los triunfos del PAN en el senado (1988-2000) y en los comicios estatales (gobernador, diputados locales y ayuntamientos) 1995-1998 pueden verse en Jiménez (2001:425-434).

⁶¹⁴ A ese respecto, al hacer Miguel de Madrid una recapitulación de las elecciones de 1983 reconocía que el PRI en 1983 estaba desarticulado y el PAN estaba ganando terreno aprovechando la crisis económica y su avance sobre todo en el medio urbano y las capitales se convertía en un peligro porque existía el riesgo que formaran una agrupación de gobiernos de capitales de los estados. Por lo cual afirma << Cuando llegue al gobierno, ya habíamos perdido las ciudades de Hermosillo y Guanajuato. Durante lo que va de mi administración se han perdido San Luis Potosí, Chihuahua y Durango. La fuerza electoral del PAN en estos dos últimos estados preocupó seriamente a la clase política priista (...) hay que evitar que la crisis económica se convierta en una crisis política. Había que parar la ola azul en su crecimiento en las capitales que no pusieran en riesgo la actuación del gobierno federal formando un bloque de capitales>>> (De la Madrid y Lajous, 2004: 203-204).

inconformidad contra el PRI⁶¹⁵ y por otra parte el reconocimiento por parte del gobierno federal de triunfos del PAN tanto en municipios importantes de Durango, Sonora, Chihuahua y en 1989 el primer gobierno estatal de Baja California Norte.

En la década de los noventa ese crecimiento electoral sería todavía mayor en el ámbito municipal tal como lo muestran los datos del cuadro III.5 y su fuerza le permitiría ganar otros gobiernos estatales como Guanajuato en 1991, Jalisco en 1995, Nuevo León en 1997, Aguascalientes en 1998 y en el año 2000 como ya mencionamos ganó la presidencia de la república y el estado de Morelos (Báez, 2001:399; Jiménez, 2001:425-434).

Como bien señala Lujambio (1995:54) el crecimiento político de este partido, se basó principalmente en un mecanismo que iba de la periferia al centro, es decir, primero se pensó en ganar espacios políticos en los municipios, congresos estatales, gobiernos de los estados, asegurar espacios en el poder legislativo federal y luego estar en condiciones de ganar la presidencia, lo cual resultó después de 61 años de lucha.

Eso parece explicar el hecho que el PAN en el ámbito municipal haya tenido una fuerte presencia sobre todo en las zonas urbanas que supo combinar con el perfil de sus nuevos militantes que eran hombres de negocios. Los cuales, de acuerdo con Peter Ward (1998) transformaron las redes clientelares del PRI y las formas de gestión en las administraciones públicas municipales al haber incorporado las técnicas relacionadas con la administración de empresas — calidad total, planificación estratégica y control de gestión— a los asuntos públicos⁶¹⁶.

⁶¹⁵ Al respecto Otto Granados (1989: 21) señalaba que << en ciertas zonas donde se han ampliado las clases medias es donde han empezado a florecer ciertas actitudes anti gobierno, cuyas formas de manifestación - no de militancia u organización - se muestran por una inclinación electoral a la derecha>>. Otra explicación sobre la alternancia política tiene que ver con la percepción que el ciudadano tiene respecto a la responsabilidad del gobierno por el estado de la economía, de esta manera de acuerdo con Alducin (1991) la crisis de los años ochenta fue para muchos mexicanos el factor que definió que los ciudadanos votaran en contra del PRI.

⁶¹⁶ En México los trabajos sobre el partidismo en el ámbito municipal se deben a Peter Ward (1998) quién refiere que en algunos casos el partidismo en el ejercicio del poder municipal ha disminuido, lo cual, ha permitido el aumento de estilos de gobierno municipal más eficientes en el sentido administrativo y tecnocrático, y que esto se debe en parte a la apertura electoral, la alternancia y a las innovaciones de nuevos actores en el gobierno procedentes de la oposición.

En ese sentido, Peter Ward (1996) señala que el ejercicio del poder es altamente partidista <<cuando el gobierno se usa principal o exclusivamente para beneficiar al partido gobernante y/o a sus seguidores y es mínimamente partidista cuando la

Por otra parte, antes de analizar el PRD consideramos conveniente de manera resumida comentar sobre los otros partidos políticos que en la década de los ochenta formaban parte del sistema de partidos en México tal es el caso del PPS, PARM, PSUM, PDM y el PST. Los cuales como veremos se formaron entre 1950 y 1970 y durante nuestro período de estudio se observa que su presencia es prácticamente testimonial en el ámbito municipal según lo muestran los datos del cuadro III.5 y III.6. Reflexión que se corrobora con algunos datos que veremos más adelante. No obstante ello, su existencia explica el sistema de partidos en México.

Sobre este tema algunos autores (Altamirano, 2004:319; Alcántara, 1999; González Casanova, 1985) coinciden en señalar que el Partido Popular Socialista (PPS) surge originalmente como Partido Popular en 1948 como una manifestación de protesta contra la política del presidente de la república Miguel Alemán. Con su creación su fundador Vicente Lombardo busca la unificación de los progresistas y del sector de la izquierda para hacer un frente común y constituirse como un partido defensor de la clase trabajadora y del proletariado y para 1955 asumiría como una de sus líneas políticas el marxismo leninismo de donde tomará su nombre de Partido Popular Socialista.

Por ello se puede afirmar que a este partido, ideológicamente, se le puede ubicar como un partido de izquierda. No obstante esto, de acuerdo con Alcántara (1999:60) y Altamirano (2004:319) durante el período de 1958 hasta 1988 se puede decir que su principal quehacer fue apoyar la política del PRI. En ese año se unió al PARM, al PFCRN y al PMS para formar el Frente Democrático Nacional (FDN) que competiría contra el PRI en la elección presidencial de 1988 (Vivero, 2001:447). El FDN dicho sea de paso sería el antecedente del PRD, sin embargo el PPS después de esa elección siguió participando hasta perder su registro.

El caso del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) es un poco parecido al surgimiento del PPS ya que al PARM, lo funda también un antiguo militante del PRI el general Jacinto B. Treviño en 1954 y además en la

distribución de los recursos se fundamenta en el —sic— <<bien común>>, es decir, cuando el gobierno se usa para beneficiar no al partido, sino a toda la comunidad>>.

práctica política sería de acuerdo con varios autores (Altamirano, ídem; Alcántara, ídem; Martínez Gil, 1992: 325 a 329) un aliado incondicional del PRI. En cuanto a su ubicación ideológica estos mismos autores parecen coincidir en ubicarlo como un partido de centro-derecha toda vez que se autodefinía como un defensor de la soberanía nacional, los derechos civiles y demandaba la protección constitucional de la propiedad privada.

En la década de los setenta surgirían tres partidos nuevos de acuerdo con Altamirano (2004:320) y Alcántara (1999). El PDM en 1971 que surge en el centro del país como un partido sinarquista aunque su ubicación ideológica se ubique como un partido de centro derecha ya que su doctrina fue la defensa y el establecimiento de una educación religiosa, la defensa de la propiedad y , al mismo tiempo enemigo acérrimo del comunismo.

En cambio el Partido Revolucionario de los Trabajadores PRT y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) son partidos de izquierda aunque en la práctica van a estar distantes o por lo menos actúan de manera separada el uno del otro. En ese sentido, se coincide en señalar que el PRT surge en 1974 con el propósito de reproducir el modelo económico soviético en México, hecho que lo llevó a ser considerado como un partido de izquierda radical. En cambio el PST surgió en 1973 con el objeto -según sus estatutos- de formar una unidad nacional frente al PRI—Gobierno y defender a la clase trabajadora.

En la década de los ochenta surgirían cuatro partidos, el PSUM, el PFCR, el PVEM y el PRD y en la década de los noventa el Partido del Trabajo⁶¹⁷ (PT). En ese orden de ideas el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) de acuerdo con Altamirano (2004:321) y Alcántara (1999) surgió como producto de una división⁶¹⁸ que se da dentro del PPS en 1981 teniendo como plataforma política la

⁶¹⁷ De acuerdo a su página de internet este partido tiene su origen en el movimiento de Tierra y Libertad en el municipio de Monterrey y por algunas agrupaciones sociales de Zacateca, Chihuahua y Morelos. Se constituye el 8 de diciembre de 1990 y en las elecciones federales de 1991 no alcanzó el umbral y perdió su registro que obtendría de manera definitiva el 13 de enero de 1992 y a partir de entonces participaría en las elecciones federales de 1994 y las elecciones locales. Véase <http://partidodeltrabajo.org.mx/2011/historiapt.html>

En el cuadro III.5 se puede observar que este partido en el año 2000 gobernaba 21 municipios.

⁶¹⁸ En ese contexto Miguel de la Madrid al hacer un análisis de su relación con los partidos de izquierda durante su gobierno opinaba que la izquierda estaba en crisis desde las elecciones presidenciales 1982, además enfatizaba << (...) Existen tantos grupos que se odian entre sí, que realmente no hay con quien dialogar (...) el PSUM y el PRT, con quien

defensa de las luchas populares, defensa del estado de bienestar. Por tanto lo ubican como un partido de izquierda en contraste con el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional que surge como un partido de centro izquierda y al igual que el PSUM también se sumaría en 1988 a la formación del FDN y la mayoría de sus integrantes se sumarían al PRD (Altamirano, 2004:323).

En 1985 surgiría también el Partido Verde Ecologista de México como parte de la aceptación que empezaron a tener los movimientos ecologistas en Europa en la década de los ochenta y por lo que en México un grupo de activistas ecologistas y ambientalistas se dieron a la tarea de fundar el PVEM, cuya plataforma política es consustancial a su nombre y por ello realiza tareas de defensa del medio ambiente, de los derechos fundamentales, protección a la fauna y flora, derecho a la vida, que le permite ejercer una política de centro moderado (Altamirano, 2004:327-328).

La fuerza política del PVEM ha ido en aumento tanto en las elecciones federales como en las estatales y municipales. De ese modo, en las elecciones federales de 1997 de acuerdo con Altamirano (ídem) tendría por primera vez 8 representantes, en el Distrito Federal en sus primeros años llegó a alcanzar hasta un 4% que le permitió tener representantes en la asamblea de gobierno del DF. En el ámbito municipal los datos del cuadro III.5 muestran un ascenso en la representación municipal y en el año 2000 era gobierno en 14 municipios. Aunque todo parece indicar que a través de en alianzas⁶¹⁹ ha logrado consolidar su avance y representación.

En ese orden de ideas vale la pena subrayar que los partidos políticos en México que inauguran las alianzas⁶²⁰ como una forma de participación política y

formalmente establezco contacto, tienen tanta lejanía de los grupúsculos violentos como nosotros. La Inexistencia de una izquierda organizada me hace imposible el dialogo real con ellos y, sin embargo, la amenaza de su violencia subsiste. >> De la Madrid y Lajous (2004:153).

⁶¹⁹ En efecto de acuerdo con los datos de Báez (2001:399) se puede afirmar que a través de las alianzas el PVEM ha logrado obtener triunfos en algunos estados. En ese sentido en 1999 en alianza con PRD y PT ganaron el gobierno de Tlaxcala y en el año 2000 en alianza con el PAN-PRD y PT ganaron Chiapas. Aunque la cereza en el pastel es su participación en la alianza por el cambio con el PAN para ganar conjuntamente en el 2000 la presidencia de la república. Eso permitió al mismo tiempo tener 5 senadores y un total de 16 diputados federales. Véase Pedro Pérez Herrero (2001:60)

⁶²⁰ En el ámbito estatal las alianzas entre los partidos políticos también representaron en la década de los años noventa una excelente opción para que los partidos de oposición pudieran ofrecer en bloque una mayor competencia al PRI y ganarle en Tlaxcala, Nayarit, Baja California Sur y Chiapas. Para Vivero (2001:461) las alianzas fue un instrumento

como una forma de disputarle el poder al PRI fueron los partidos PARM, PFCRN, PPS y el PMS que en 1988 formaron el Frente Democrático Nacional. Cuyo propósito fue apoyar la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la Presidencia de la República, quien junto con otros militantes del PRI había formado la corriente democrática como una forma de demandar democracia interna dentro del PRI y que se les permitiera participar en el proceso interno del PRI para nominar candidato presidencial. Sin embargo como sus demandas parecieron fuera de contexto fueron expulsados del PRI (Altamirano, 2004; Alcántara, 2008; Vivero, 2001:447-448).

Por su parte es una idea aceptada que la formación y participación del FDN en las elecciones de 1988, propició que las opciones electorales para las elecciones federales se redujeran a solo tres opciones políticas: el PRI, el PAN y el FDN. De ahí que se hablara en ese momento que el sistema de partidos estaba oscilando a un tripartidismo. Ciertamente la participación del FDN⁶²¹ hizo que esa elección presidencial fuera la más competida hasta entonces y aunque de acuerdo a los resultados oficiales⁶²² el FDN no ganó la elección. Sin embargo, por el número de curules que obtuvieron tanto Alcántara (1999) como Altamirano (2004) coinciden en señalarlo como el gran triunfador de esas elecciones federales al haberse convertido en la segunda fuerza política desplazando con ello al PAN al tercer lugar⁶²³.

Es una idea compartida (Alcántara, 2008 y Altamirano, 2004) que concluida la elección de 1988 el FDN se disuelve ya que la mayoría de los partidos

innovador para enfrentar y vencer el cacicazgo del PRI, Para Vivero (idem) las coaliciones más novedosas fueron las de Tlaxcala y Nayarit porque iban juntos PRD y PAN dos partidos antagónicos.

⁶²¹ De acuerdo con Miquez González (1990:127: tomado de Altamirano, 2004:325) el FDN presentó como propuesta política recuperar los valores democráticos e imponer con ello una nueva dinámica en la política mexicana, así como implementar políticas propias de un estado paternalista y benefactor en contraste el PAN proponía la defensa de las clases medias y de los hombres de negocios así como una mayor liberalización económica y el fin del estado paternalista y proteccionista.

⁶²² Vale la pena decir que estos estuvieron bajo la sospecha del fraude. Más aún porque el secretario de Gobernación — ministro del interior— Manuel Barlett quién fungía como presidente de la Comisión Federal Electoral, al dar una explicación sobre los resultados electorales comentó que había un retraso en los mismos debido a la <<caída del sistema>>. Lo cual generó mayores suspicacias y desde entonces los partidos políticos y los académicos se encargaron de acuñar esa frase como símbolo del fraude electoral en México. .

⁶²³ Sostienen Alcántara (1999:58-59) y Altamirano (2004:324 y 328) El FDN obtuvo el 30,1% de la votación de la elección presidencial, el PAN 16.5% y el PRI 50.35%. Con esta votación pudo conseguir 139 escaños en la cámara de diputados federal los cuales fueron repartidos de la siguiente manera: PARM 31, PPS 35, PSUM 21, PMS 17 y PFCRN 35. En tanto que en la Cámara de Senadores obtuvo 4 senadurías lo cual fue algo inédito debido a que el PRI desde 1929 nunca había perdido una senaduría o desde esa fecha ningún partido distinto al PRI había ocupado un puesto en esa cámara

que habían formado esa coalición deciden tomar cada uno un derrotero distinto a excepción del PMS cuyo líder Heberto Castillo sugirió a las bases de ese partido auto disolverse y ceder su registro para apoyar al Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas a fundar el Partido de la Revolución Democrática (PRD) el cual obtuvo su registro el 26 de mayo de 1989⁶²⁴.

Según el estudio de Vivero (2001:447-448) el PRD se formó con los integrantes de la Corriente Democrática y con los militantes del PMS pero también se formaría por la alianza de grupos de la llamada izquierda social cuyos miembros tenían una fuerte vinculación con movimientos campesinos, urbanos y populares que provenían de grupos de la izquierda comunista y socialista. Aunque subraya que el eje central de su formación lo tuvo en la figura y liderazgo de Cuauhtémoc Cárdenas lo cual marcaría al PRD como un partido de caudillos y menos proclive a la institucionalización.

Ideológicamente al PRD se le ubica como un partido de Izquierda (Vivero, 2001:451-452) y por ello en su inicio adoptó como lema “Democracia ya, Patria para todos” de ahí que en sus orígenes entre 1988 y 1994 utilizara el discurso para denunciar el fraude electoral por ello se le consideraba un partido antisistema⁶²⁵ posición que fue cambiando al momento de asumir el gobierno en algunas entidades federativas.

En efecto el avance electoral del PRD ha sido intermitente entre 1989 y el año 2000. Si bien es cierto que durante ese tiempo no ha ganado la presidencia de la república, sin embargo su presencia tanto en la Cámara de Diputados como en la Senadores se ha mantenido como la tercera fuerza política⁶²⁶. En los estados también ha ganado seis gobiernos estatales entre 1989 y el año 2000 (DF, Zacatecas, Tlaxcala, Nayarit, Baja California Sur, Chiapas) que se corresponden algunos de ellos con aquellas entidades federativas donde ha tenido

⁶²⁴ Además del trabajo citado de Vivero (2001) se puede consultar otra obra más reciente de ese mismo autor, Vivero Ávila, Igor (2006), *Desafiando al sistema. La izquierda política en México. Evolución organizativa, ideológica y electoral del Partido de la Revolución Democrática (1989-2005)*, Miguel Ángel Porrúa-UAEM, México.

⁶²⁵ De acuerdo con Vivero (2001:453) que al efecto cita a Lavau (1991:48) los partidos antisistema son aquellos que por su propia naturaleza se caracterizan por utilizar un discurso de crítica total y permanente contra el sistema político, sus valores, normas, estructuras y contra las autoridades.

⁶²⁶ Los datos de las curules ganadas por este partido pueden ser consultadas en Vivero (2001 y 2006) Altamirano (2004) y Alcántara (2008).

mayor presencia⁶²⁷ aunque algunos de esos triunfos en palabras de Vivero (2001:459) han sido por coyunturas políticas sacrificando su ideología por el pragmatismo político al postular como candidatos a ex integrantes del PRI.

En el ámbito municipal los datos del cuadro III.5 dan muestra del avance de este partido ya que pasó de gobernar 84 municipios en 1994 a gobernar 213 en el año 2000 lo cual le permite un incremento de 129 municipios durante ese período. En ese mismo sentido, de acuerdo con datos del CEDEMUN (2000) la presencia municipal del PRD al año 2000 se notaba más en estados como Michoacán, Veracruz, Oaxaca, Estado de México en donde gobernaba 29, 30, 21 y 22 municipios respectivamente. En contraste en estados como Aguascalientes, Baja California Norte y Sur, Campeche, Coahuila, Colima Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro y Quintana Roo, ahí no gobernaban ningún municipio. En estos estados los sistemas de partidos de sus municipios tendían más hacia un bipartidismo entre PRI y PAN por la falta de representación del PRD.

En resumen hemos visto cómo ha evolucionado el sistema de partidos en México y cuál es la representación política que los partidos políticos nacionales han tenido en los municipios del país⁶²⁸. En ese orden de ideas hemos dicho que el año 2000 es inédito porque representa la transformación del sistema político mexicano y por ende del sistema de partidos políticos al haberse consolidado el largo proceso de transformación política que para algunos comenzó en 1968 y para otros en 1988.

Aunque lo verdaderamente cierto es que con las elecciones del 2000 llega la alternancia política en la presidencia de la república con lo cual el PAN deja de ser el eterno partido de oposición y pasa a ser el partido en el gobierno. Por su parte, el PRI se enfrenta a la prueba de pasar de ser el partido del gobierno a ser un partido de oposición, para ello dispone de 19 estados en donde sigue teniendo

⁶²⁷ De acuerdo con Vivero (2001:459) las entidades federativas donde el PRD ha tenido mayor penetración han sido el Distrito Federal, Michoacán y aquellas entidades con mayor influencia que en palabras de Vivero (ídem) conforman <<el cinturón del PRD>> entre las que están Oaxaca, Tabasco, Chiapas y Veracruz. En las que menos penetración ha podido tener se encuentran Nuevo León y Yucatán.

⁶²⁸ En el capítulo 5 se ofrecen los datos históricos entre 1982 y el año 2000 de la representación de los partidos políticos en el Estado de San Luis Potosí en tanto que en el capítulo 6 aportamos los datos sobre el sistema de partidos en los seis municipios que estudiamos. En ese orden de ideas al final de este capítulo ofrecemos también algunos datos sobre el control de cada partido en los ayuntamientos.

el poder. El PRD ocupó el tercer lugar y al igual que los otros partidos tendrá que reinventarse porque la alternancia les ha dejado al igual que al PAN un vacío en su discurso (Pedro Pérez Herrero, 2001:64-69) y un desgaste social y político⁶²⁹ que se refleja en la falta de credibilidad de los ciudadanos hacia los partidos políticos⁶³⁰.

Ciertamente es preciso subrayar –como lo hemos comentado– que esa dinámica de alternancias políticas en México se produce antes en el espacio del poder municipal. De ahí, la importancia que tiene conocer cuál es el lugar que ocupa el tema municipal en la agenda de esos partidos, lo cual es el propósito del siguiente estudio.

3.4.1.1. El municipio en los programas de los partidos políticos.

En este epígrafe nuestro propósito es rescatar la postura política –general– que cada uno de los partidos tienen dentro de sus programas de acción en torno a la institución municipal. Ciertamente partimos del supuesto de que cada sistema de partidos en cada municipio tiene su propia estructura y que resulta difícil para los partidos políticos nacionales tener una estrategia para cada municipio, además aunque los partidos políticos nacionales tengan el monopolio de la representación política municipal, consideramos que en el caso de los municipios en México la política en cada municipio sigue una lógica distinta al de la política nacional. El hecho que las alternancias políticas hayan tenido su origen ahí puede explicar esa reflexión.

⁶²⁹ Pedro Pérez Herrero (2001:65) afirma que <<Hasta la fecha el discurso en un juego de contrarios: el PRI (encarnación de los valores de la revolución y la lucha por la justicia social) y el anti-PRI (PRI como símbolo de la corrupción, el abuso y la prepotencia) Ello ha tenido un coste político elevado, ya que ha hecho imposible la realización de pactos, negociaciones, diálogos con el poder (PRI), por ser considerados como actos de traición. La democracia, se interpretaba, pasaba inevitablemente por la derrota del PRI. >>. Esa misma impresión tenía Miguel de la Madrid de los partidos políticos durante su gobierno y por ello opinaba que <<los actuales partidos de oposición no son viables ni han hecho ninguna aportación política de importancia. Les doy la razón en muchas de sus críticas y algunas posiciones, pero conceptualmente están cerrados: ni siquiera es posible dialogar con ellos. Para el PAN nada es posible mientras subsista el PRI y la izquierda lo condiciona todo a se acabe el sistema capitalista y se imponga el socialismo. >> (De la Madrid y Lajous:205)

⁶³⁰ De acuerdo a los datos sobre cultura política en México del Latinobarómetro de 1997 citados por Alcántara (1999:72-82) muestran un país donde los ciudadanos tienen un bajo nivel de confianza en las instituciones públicas siendo los partidos políticos y la policía las instituciones en las que menos confían los ciudadanos. Esta percepción parece mantenerse a lo largo del tiempo, los partidos políticos en México son las instituciones en las que menos confianza tienen los ciudadanos según se observan los resultados de las diversas encuestas sobre la confianza en las instituciones que aporta consulta Mitosfki: www.consulta.com.mx

De esta manera al revisar los programas de acción⁶³¹ de los tres partidos políticos con más representación en el ámbito municipal (PRI—PAN y PRD) nos encontramos que existe una coincidencia en esos documentos por otorgarle mayores recursos a los municipios como una forma de fortalecer el federalismo. En el caso del PRI al revisar su programa de acción <<los compromisos del PRI ante la nación>> el cual representaba la postura de ese partido en el año 2000 ahí encontramos que su preocupación es: Impulsar el federalismo que permita crear un <<nuevo federalismo>> articulado y cooperativo que transforme las relaciones entre la federación, los estados y los municipios y a éstos se les otorgue mayores facultades y recursos.

El PAN por su parte propone dentro de su programa político adoptar un sistema federal en el sentido estricto, la separación efectiva de poderes de la Unión, ausencia del estado en la economía y una mayor descentralización de recursos para los estados y municipios. Asimismo señalan que el gobierno municipal ha de ser autónomo, responsable, permanentemente sujeto a la voluntad de los gobernados y a su vigilancia así como celosamente apartado de toda función o actividad que no sea la del municipio mismo.

Por su parte el PRD dentro de su programa de acción que fue modificado y aprobado en su cuarto Congreso en 1998 en lo que corresponde al tema municipal postula establecer un nuevo pacto federal en el que se privilegie a los estados y municipios, para lo cual considera que es preciso lograr hacer del federalismo un principio que promueva un desarrollo más equitativo del país y una mayor transferencia de recursos federales a los estados y particularmente a los municipios. Asimismo, defiende en los municipios la práctica del cabildo abierto, como forma fundamental de hacer transparente la administración pública.

No podemos dejar de mencionar que algunos partidos como el PPS, el PARM y el PDM a lo largo de su vida propusieron algunos cambios que hoy en día son los cimientos del actual régimen municipal en México. Así por ejemplo de

⁶³¹ Solo para comentar que las Posiciones ideológico-programáticas y los principios programáticos tanto del PRI-PAN y PRD se pueden ver en Báez (2001:384-385); Jiménez (2001:421-423) y Vivero (2001:449).

Una visión actual de sus programas de acción puede consultarse: www.pri.org.mx www.pan.org.mx y www.prd.org.mx

acuerdo con Acedo (2003:287-295) comenta que fueron esos partidos quienes con motivo de la reforma política de 1977 presentaron en las audiencias públicas propuestas para incorporar el sistema de representación proporcional, tal fue el caso del PARM y PPS.

En cuanto a ello, Acedo (2003:288) señala que curiosamente el PAN que dentro de su programa de acción se había pronunciado siempre por la defensa de la democracia municipal no presentó propuestas en concreto para modificar la integración de los ayuntamientos sino que se fue sumando a las de los otros partidos. Un ejemplo de esta posición fue la propuesta que presentó el Profesor Ignacio González Gollaz representante del PDM, quien propuso reformas a las leyes electorales de los estados, en el sentido de que los partidos políticos con registro nacional pudieran tomar parte en cualquier elección local. Propuesta que fuera retomada por el PARM y apoyada por el PAN. Lo cual es el tema de nuestro siguiente análisis.

3.4.1.1.2. El monopolio de la vida política municipal por parte de los partidos políticos nacionales en México

En este epígrafe nuestro interés es explicar los efectos que la reforma política de 1977 tiene en las estructuras de los sistemas de partidos de cada municipio así como en las formas de participación política de los ciudadanos y agrupaciones de los sistemas políticos municipales.

De este modo nos interesa analizar de esa reforma solo aquellos aspectos que otorgan el derecho a los partidos políticos nacionales para poder participar en los procesos electorales tanto estatales como municipales⁶³² sin necesidad de satisfacer nuevos requisitos u obtener otros registros, en las elecciones estatales y

⁶³² Vale la pena señalar que dicha reforma política tuvo otros méritos a favor de los partidos políticos. El más importante fue su propio reconocimiento constitucional que la CPEUM hace en su artículo 41, ya que la constitución de 1917 no había considerado nada al respecto. De este modo, en los párrafos segundo y tercero del artículo 41 se les reconoció de la siguiente forma:

<<Los partidos políticos son entidades de interés público con personalidad jurídica que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre secreto y directo>>. El mismo artículo remite a la ley electoral que será la que determine las formas de su intervención en los procesos electorales.

Igualmente otro de los méritos de esa reforma fue el reconocer una serie de prerrogativas para los partidos políticos entre la más importante el acceso al financiamiento público.

municipales⁶³³, y el derecho exclusivo de estos a postular candidatos a los cargos de elección popular. Lo cual desde nuestra perspectiva propicia un monopolio por parte de los partidos políticos nacionales de la política y de las formas de hacer política de los ciudadanos y organizaciones de todos los municipios. Asimismo va a provocar algunos vicios como el de las franquicias políticas y marginar las candidaturas independientes e indirectamente la ausencia de partidos políticos municipales.

En ese sentido, de acuerdo con López Chavarría (1994:49) y Acedo (1999:26) el argumento que utilizó el PARM para que incluir en la CPEUM el derecho para que los partidos nacionales pudieran participar en las elecciones estatales y municipales sin necesidad de hacer más trámites, fue que en las entidades federativas las leyes dificultaban a través de un conjunto de trámites burocráticos la participación de los partidos políticos nacionales en las campañas electorales locales, lo que motivaba pérdida de tiempo y sobre todo de recursos económicos.

Dicha propuesta como ya se mencionó fue apoyada por el PAN quien de acuerdo con López Chavarría (ídem) todavía fue más allá en su postura ya que se mostró partidario de la no proliferación⁶³⁴ de los partidos políticos locales, argumentando que la actividad política local a nivel de los estados y de los municipios era una tarea y función que solo incumbía a los partidos políticos nacionales.

Aunque en la aprobación no se consideró esto último, sin embargo en la práctica la proliferación de los partidos políticos estatales iba a estar limitada tanto por el cumulo de trámites burocráticos que las autoridades y las leyes estatales contemplaban como requisitos para crear un partido político, lo cual inhibía

⁶³³ Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1977, t.1. Audiencias Públicas, pp. 32 y 352. Citado por López Chavarría (1994:47).

⁶³⁴ Recordar que el PRI en sus primeras décadas de creación también rechazaba la proliferación de partidos regionales sobre todo en estados grandes tal como se comentó en el epígrafe de los partidos políticos. No tenemos la evidencia empírica para afirmar que precisamente este tipo de argucias legales era parte de la estrategia para evitar el surgimiento de los partidos regionales y limitar el crecimiento de los partidos de oposición. Aunque claro está que precisamente en la década de los años setenta esta reforma política también se pudo haber insertado en la estrategia del PRI para legitimarse a través de la participación de los partidos políticos.

cualquier iniciativa en ese sentido⁶³⁵. Como porque como bien señala Acedo (1999:26) esta reforma permitió el arraigo de los partidos políticos nacionales en el ámbito municipal.

En efecto los partidos políticos nacionales monopolizaron la representación política municipal tal como se ha mostrado en el cuadro III.5 y como se puede ver en los datos del cuadro III.6. En contraste con esos mismos datos podemos ver que otros partidos políticos (los estatales) durante el período 1994 a 2000 solo lograron gobernar un total de 77 municipios y su crecimiento en número de municipios fue de 17 municipios entre 1994 y el año 2000. Al final de ese año los partidos estatales gobernaban un total de 24 municipios.

⁶³⁵ Lo cual no resulta extraño ya que como se mencionó la ley electoral se llegó a utilizar para limitar la participación de la oposición, tal el caso del Dr. Nava que luego de ser liberado por su participación política en 1958 intentó inscribir un partido político (Partido Democrático Potosino (PDP) en 1962) a través del cual todos los grupos y ciudadanos agrupado en la Unión Cívica Potosina pudieran continuar participando en la política municipal y del estado de San Luis Potosí. Sin embargo, más allá de las restricciones jurídicas (6 mil afiliados de los cuales 3600 debían estar distribuidos en 36 municipios) y de su estructura que estaba focalizada solo en el municipio de la capital, el problema mayor fueron las restricciones mayores de acuerdo con Danae Castillo (1992:29 y ss.) tales como las de orden político toda vez que el gobierno del estado comenzó aplicar prácticas intimidatorias -persecución, encarcelamiento, incomunicación y agresión – a los simpatizantes del PDP. Aunque se denunció ese terrorismo político el gobierno presto oídos sordos.

Ante esa circunstancia el Dr. Nava tiene que declinar a su intención de crear el PDP, mediante carta pública dirigida al Presidente de la Republica en un medio local anuncia tal decisión y solicita la destitución del procurador y de otros funcionarios como condición para retirarse de la escena pública. Dicha carta decía lo siguiente: << Convencidos de que los caminos legales para lograr nuestra evolución política son por ahora impracticables, y con la firme convicción también de que los caminos de la violencia son infecundos y sólo provocan mayores males de los que se tratan de remediar, y para suprimir todo pretexto de persecución, el Comité Provisional del Partido Democrático Potosino (en formación), ha resuelto suspender toda actividad política hasta que prevalezca un clima de respeto a los derechos fundamentales de la persona humana, y para la práctica de los derechos democráticos que tutela la Constitución General de la República>>. (el Sol de San Luis 6 de febrero de 1962)

A esta misiva señala Danae Castillo (idem) se sumaron los organismo empresariales, asociaciones de profesionistas y clubes sociales. La respuesta del Gobernador López Dávila fue mandar encarcelar al procurador y a los funcionarios que acusaba Nava por diversos delitos el día 12 de febrero de 1962. Nava a partir de ese momento se retiraría de la escena pública y no reaparecería hasta 1982.

Tabla III. 6. Partidos Políticos Estatales en México: 1997- 2000.

Estado	Denominación del Partido
Baja California Norte	Partido de Baja California (PBC)
Coahuila	Partido Unidad Democrática de Coahuila
Durango	Partido de Durango (PD)
Guerrero	Partido Socialista Mexicano Partido de la Revolución del Sur
Morelos	Partido Civilista Morelense
Nayarit	PPS * Partido de la Revolución Socialista Partido Movimiento Electoral del Pueblo.
Oaxaca	Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) *
San Luis Potosí	Nava Partido Político ⁶³⁶ Partido Conciencia Popular ⁶³⁷ . PDM *
Sonora	Partido Democracia Social
Tamaulipas	Planilla Independiente
Veracruz	Partido Socialista
Yucatán	Partido de Yucatán (PY)

*Elaboración propia con datos de los organismos estatales electorales y CEDEMUN (2000). * Eran partidos políticos nacionales que al perder registro nacional se convirtieron en esos estados en partidos estatales.*

Al respecto vale la pena mencionar que no obstante que hoy⁶³⁸ en día todas las leyes electorales de los estados consideran la figura de los partidos políticos estatales, sin embargo encontramos que en menos de la mitad de las entidades federativas -12- ,se han formado un importante número -17- de partidos estatales tal como se muestra en la tabla III.3. En contraste en esa misma revisión de la legislación electoral de los estados nos pudimos percatar que la figura de partidos políticos municipales no la contempla ninguna de las 31 leyes estatales electorales.

El crecimiento de los partidos políticos estatales en cuanto a su número es evidente, lo cual parece deberse a la flexibilización de la legislación electoral que

⁶³⁶ El Nava Partido fue creado con registro condicionado el 1 de diciembre de 1992 y obtuvo su registro definitivo el 18 de abril de 1993.

⁶³⁷ El Partido Conciencia Popular se creó el 1 de diciembre de 1998.

⁶³⁸ Pero hasta 1983 de acuerdo con Jorge Madrazo (1983:41—42) solo nueve entidades federativas no contemplaban en su legislación electoral el registro de partidos políticos estatales. En su estudio San Luis es de los estados que ya en 1983 si contemplaba la figura de partidos políticos estatales.

ha disminuido el número de afiliados⁶³⁹ y desburocratizado los tramites. Sin embargo, su presencia hasta el año 2000 en los gobiernos municipales sigue siendo mínima según se puede apreciar en los cuadros III.5 y III.6. Por ello, quizá Acedo (1999:27) opine que en el ámbito municipal éstos no han sido la figura adecuada para expresar la diversidad local. Por lo tanto, en las elecciones municipales los principales contendientes han sido los partidos políticos nacionales y no los partidos políticos estatales.

Aunado a lo anterior, el otro punto de la reforma de 1977 que fortalecería todavía más el monopolio de los partidos políticos nacionales en el ámbito municipal fue el derecho exclusivo que otorga la CPEUM a los partidos para que sean ellos el único canal que tienen los ciudadanos para acceder al poder en México. Con esa medida podríamos decir que la democracia en México se va a fundar en los partidos políticos. Con esta medida, se obliga por así decirlo a los ciudadanos que tienen interés de participar en la política y acceder algún cargo de elección popular ya sea municipal, estatal o nacional a inscribirse algún partido político⁶⁴⁰.

Esta medida eliminaría también la figura de las candidaturas independientes ya que como señala la propia CPEUM en su artículo 41 en el segundo párrafo de la fracción I:

<<Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan>>.

⁶³⁹ Aquí, podemos agregar que los estados que menor número de afiliados requiere como requisito para formar un partido político estatal para su registro son Baja California Sur y Colima con 1000 y 5000 afiliados respectivamente. En contraste, en nuestro estudio encontramos que el Estado de Hidalgo en su Ley Electoral era la entidad que solicitaba el mayor número afiliados, cincuenta mil. En el caso concreto del estado de San Luis Potosí este requisito ha variado en el tiempo, de este modo en 1980 la ley electoral en su artículo 29 pedía un mínimo de 1000 afiliados en cada uno de los 11 distritos electorales locales y 12000 en todo el estado (LEE, 19809) y para el año 2000 el requisito cambió y ahora en lugar de pedir un número determinado de afiliados la ley establece como requisito un 2% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral (LEE, 2000).

⁶⁴⁰ Al revisar la Ley estatal Electoral de San Luis, percibimos que actualmente la participación política de los ciudadanos está limitada a hacerla a través de los partidos políticos, verbigracia el artículo 113 menciona que <<sólo los partidos políticos o las coaliciones con derecho a participar en las elecciones estatales y municipales, podrán registrar candidatos para cargos de elección popular>>.

De esta manera como puede verse en la tabla III.2 los sistemas electorales municipales de todos los estados reconocen a los partidos políticos – nacional o estatal- el derecho exclusivo de postular a los candidatos para integrar el ayuntamiento (el gobierno) municipal. La única excepción es el caso del estado de Veracruz donde además de los partidos se otorga el derecho de postular candidatos a las agrupaciones de ciudadanos

En efecto el estado de Veracruz es un caso excepcional ya que a partir de 1994, la Ley estatal electoral de ese estado y las autoridades electorales reconocen la existencia de esta figura política novedosa denominada << agrupación de ciudadanos>>⁶⁴¹ que posibilita a los habitantes de un municipio a registrar una planilla de candidatos en las elecciones municipales para renovar sus ayuntamientos, estando obligadas para tal efecto a registrarse⁶⁴² ante el organismo electoral. Sin embargo de acuerdo con Acedo (1999) este mecanismo no ha tenido el efecto social y político que se esperaba y siguen siendo los partidos políticos nacionales los canales preferidos por los ciudadanos para acceder al poder municipal

En ese sentido como ya se mencionó en el capítulo dos, uno de los temas municipales que quedó pendiente con la reforma municipal de 1999 es precisamente el poder incorporar dentro de los sistemas electorales municipales la figura de las candidaturas ciudadanas, sin embargo, hasta la fecha ningún estado lo ha hecho quizá porque con ello se rompería la institucionalización de la política a través de los partidos políticos.

En cambio encontramos que ocho estados — Baja California Sur, Coahuila, Guerrero, Sonora, Tlaxcala, Yucatán, Campeche y Puebla—

⁶⁴¹ El artículo 18 de la Ley Estatal Electoral de Veracruz las define en los siguientes términos <<Las agrupaciones de ciudadanos de un municipio y las asociaciones políticas estatales son formas de organización política que tienen por objeto complementar el sistema de partidos políticos, coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, fomentar la libre discusión y difusión de las ideas políticas, así como la creación de una opinión pública mejor informada en la Entidad.>>.

⁶⁴² Entre los requisitos que tienen que cumplir las Agrupaciones de Ciudadanos para obtener su registro, podemos mencionar los siguientes, contar con un conjunto de ciudadanos equivalente al 5 por cien de los ciudadanos del municipio; elaborar y contar con una declaración de principios, un programa de acción y estatutos; haber constituido una asamblea municipal y un comité directivo; presentar su solicitud de registro por escrito ante el Instituto Estatal Electoral quien absorberá los costos que genere las certificaciones que conlleve su constitución, y en un término de noventa días emitirá un dictamen a favor o en contra de la solicitud de registro sobre el (artículos 29—30 y 31 de la Ley Estatal Electoral de Veracruz, 2000).

incorporaron en su normativa electoral la existencia de <<asociaciones políticas⁶⁴³ para que los ciudadanos apartidistas pudieran tener un canal de participación política. Sin embargo, el problema es que a ese tipo de asociaciones la ley no les reconoce el derecho de postular candidatos ya que solo pueden hacerlo mediante convenio de coalición con un partido político. De ahí que algunas de ellas hayan optado mejor por constituirse como partidos políticos estatales.

Este esquema que obliga a los verdaderos actores reales o potenciales de la política municipal a incursionar en la esfera de los partidos políticos tiende a producir un fenómeno en el ámbito municipal que Guillen López (1997) denomina de <<franquicias políticas>> el cual opera en muchos municipios del país. De acuerdo con Guillen López (1997) en ese caso los partidos políticos con registro y derecho a participar en las elecciones municipales prestan su buen nombre y registro a las organizaciones municipales que tienen una presencia y capacidad de movilización social en el municipio⁶⁴⁴.

Lo anterior de acuerdo con el propio Guillen López (ídem) pone en tela de juicio el avance y crecimiento de los partidos políticos ya que esa expansión se está dando con grandes dosis de fragilidad no sólo de orden ideológico sino también de carácter orgánico⁶⁴⁵. Por ello no resulta extraño encontrar en algunos

⁶⁴³ Las asociaciones políticas de acuerdo con López Chavarría (1994) por lo general se definen como aquellas formas de agrupación política, susceptibles de transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos, que contribuyen al desarrollo de una opinión política mejor informada y con mayor densidad ideológica. En los estados donde se contempla su existencia el número mínimo de asociados oscila entre 500 y 4.000. Su registro se realiza ante las autoridades electorales.

⁶⁴⁴ Es el caso del Frente Cívico Potosino en San Luis Potosí que bajo el amparo del liderazgo del Dr. Nava tenía una fuerza importante en el municipio en la década de los años ochenta. En cambio el PAN su fuerza era mínima. Así en 1982 postuló al Dr. Nava y en 1985 al Ing. Guillermo Pizzuto Zamanillo. En ese sentido, Miguel de la Madrid al analizar la agitación política en San Luis Potosí en 1986 tras la elección municipal de la capital, opinaba lo siguiente << La presencia del PAN en el estado, de acuerdo con la votación del primero de diciembre anterior, fue de sólo 18%, frente al 76% obtenido por el PRI. Aunque en la capital del estado, la penetración panista es limitada. El fenómeno que ahí se vive es el navismo, que con el nombre de Frente Cívico Potosino, agrupa a los seguidores del doctor Salvador Nava Martínez. Este grupo es muy fuerte en términos locales. En las elecciones de 1983 obtuvo la votación mayoritaria en la ciudad de San Luis Potosí. En estas circunstancias, la elección del primero de diciembre de 1985 fue muy competida. Los resultados fueron dudosos. Según la información oficial dada a conocer el 8 de diciembre, el candidato del PRI obtuvo 42.276 votos, en tanto que el del PAN-FCP obtuvo 38 311. El margen con el que ganó Medina de los Santos fue muy pequeño y, por lo mismo, discutible>>. (De la Madrid, Lajous, 2004: 510-511).

⁶⁴⁵ Un ejemplo de ello fue la postulación del Ing. Guillermo Pizzuto un persona apartidista ajeno al PAN cuya candidatura de acuerdo con Danae Castillo (1992:53) es presentada por el FCP en 1985 y a su vez recibe el apoyo del PAN, declarando sus dirigentes que no importaba que no fuese militante ya que para ser candidato del Frente común sólo se necesitaba la comunión de ideologías.

En otros casos en los municipios que estudiamos -Rioverde, Soledad y Santo Domingo- y en otros como Ciudad Valles encontramos que el PAN y otros partidos en la década de los noventa utilizaban como practica político-electoral el reclutamiento de aquellos miembros del PRI que por diversas circunstancias no resultaban nominados por ese partido pero que si tenían el apoyo social. Algunos de ellos fueron postulados por el PAN el cual los registraba como sus candidatos. El PARM lo hizo en dos municipios que no tenía la más mínima presencia —Soledad de Graciano Sánchez (1994) y Santo Domingo (1991). El PT por su parte hizo lo propio en las elecciones municipales de 1997 en los municipios de Ciudad Valles

municipios organizaciones políticas municipales con gran capacidad de representación social pero imposibilitadas legalmente para intervenir directamente como actores directos de la política municipal o bien partidos políticos nacionales o estatales que no tienen ninguna representación orgánica en ciertos municipios pero que la ley les ha otorgado el derecho a aparecer en la boleta electoral.

En resumen, como hemos visto tanto el derecho otorgado a los partidos políticos para participar sin mayores tramites en las elecciones estatales y municipales así como su derecho exclusivo a postular candidatos para los cargos de elección popular en el ámbito municipal, ha tenido como efecto el monopolio y control de los partidos políticos nacionales en los gobiernos municipales tal como se ha mostrado en los datos del cuadro III.5 y como se puede observar en el cuadro III.6.

CUADRO III. 6. Total de representantes municipales (Presidentes municipales, Síndicos y Regidores) según partidos políticos en México: 1997

PARTIDO	TOTAL	PORCENTAJE
PAN	3,638	19.40
PRI	11,279	60.16
PRD	3,014	16.08
PFCRN	192	1.02
PT	348	1.86
PVEM	68	0.36
PPS	56	0.30
PARM	45	0.24
PDM	26	0.14
OTROS	82	0.44
TOTAL	18,748	100

Fuente: Elaboración Propia con datos de Blanca Acedo y Mariana Saiz (1997) citado también por Lujambio (2000).

Con estos datos parece explicarse aún más el monopolio de los partidos políticos nacionales y su control en los cabildos⁶⁴⁶. En contraste con la representación de los partidos estatales que de acuerdo a los datos del cuadro

y Santo Domingo donde ciudadanos con gran presencia entre la comunidad pero imposibilitados legalmente para registrarse utilizaron el registro de este partido y ganaron la elección.

⁶⁴⁶ En el caso concreto del Estado de San Luis Potosí véase el epígrafe 5.3.4. y los cuadros V.4 y V.5. en el capítulo 5.

III.6 en 1997 apenas contaban con 82 integrantes en los ayuntamientos. Aunque hay que reconocer que la competencia política es cada vez más constante en el ámbito municipal, lo cual consideramos como una práctica sana, tanto para los gobiernos municipales como para sus administraciones públicas ya que como bien señala Goldsmith y Newton (1997:63) << la mayor parte de los científicos de la política están de acuerdo en que la competición de partidos ayuda a mejorar la responsabilidad del gobierno local de la misma manera que lo hace en el gobierno nacional>>.

De este modo, los partidos políticos con representación en los ayuntamientos tienen el derecho de hacer valer sus opiniones en las sesiones del cabildo no obstante las mayorías que el sistema electoral otorga al partido que gana. Como bien apunta Lujambio (2000) la política en los ayuntamientos actualmente es un juego compartido en donde los partidos de oposición tienen el derecho y la posibilidad de discutir sus ideas dentro de los cabildos, negociar posiciones en las principales comisiones del cabildo así como negociar su voto en temas claves para el gobierno municipal como son: la aprobación de presupuestos; la aprobación de las cuentas públicas; aprobación de iniciativas para incrementar impuestos; la conformación de los comités de desarrollo social y la aprobación de reglamentos.

En ese orden de ideas veamos a continuación el papel que tenían las elecciones municipales México dentro del sistema político mexicano en ese esquema de sistema electoral y de sistema de partidos.

3.4.5. Las elecciones municipales en México 1980-2000.

En este epígrafe tenemos como propósito describir el papel que tenían las elecciones municipales en el sistema político mexicano lo cual nos permitirá entender aún más la configuración del sistema de partidos y como se va

construyendo esa competencia política municipal durante el período de nuestro estudio que para la década de los noventa sería ya una realidad⁶⁴⁷.

Aquí encontramos que durante la década de los años ochenta las elecciones municipales van a tener como común denominador la denuncia del fraude electoral, toda vez que el PRI se resiste a perder los espacios del poder municipal en municipios considerados importantes. El juego de suma cero o de carro completo -en el lenguaje del PRI- que representaban las elecciones municipales durante las décadas anteriores a los años ochenta poco a poco comenzaría a cambiar ya que para los ciudadanos las elecciones municipales representaron el medio de protesta ciudadana contra la política del gobierno central, contra la crisis y contra la corrupción del partido de gobierno (Alducin 1991; López Domínguez, 1991; Otro Granados, 1989).

De esta manera, el sueño de Venustiano Carranza (presidente de México que elevo a rango constitucional al municipio en 1917) de hacer de los municipios verdaderas escuelas de la democracia, no se cristalizaría hasta finales de la década de los años ochenta ya que a partir de entonces los municipios se convirtieron en un espacio privilegiado para la alternancia política de acuerdo con Ziccardi (2000,36), ya que es cuando los partidos de oposición, como lo hemos visto, comienzan a acceder al poder municipal mostrando un avance innegable en la década de los años noventa.

En efecto, varios autores (Mejía Lira: 1991; Martínez Assad y Ziccardi: 1988; Acedo, 2003) coinciden en señalar que antes de 1983 la oposición tenía poca presencia en los gobiernos municipales, por ejemplo en 1974 la oposición en conjunto gobernaba 26 municipios, además de que oposición significaba casi exclusivamente Partido Acción Nacional⁶⁴⁸. En cambio para el periodo de 1978 a 1981 los partidos políticos de oposición solo pudieron ganar un poco más de 40 municipios.

⁶⁴⁷ De acuerdo con datos aportados por Merino (1993) en 1989 los ayuntamientos gobernados por partidos distintos al PRI apenas eran 65 y para 1992 ya había aumentado este número a 219. Lo cual, corrobora nuestra afirmación de que el gran crecimiento de los partidos políticos de oposición fue en la década de los noventa.

⁶⁴⁸ Solo para comentar que de acuerdo con Lujambio (2000) entre 1946 y 1977 al PAN le fueron reconocidas 61 victorias municipales.

En cambio para en las elecciones municipales de 1983 el PRI perdió tan sólo 25 de 1158 municipios en disputa. De ese número el PAN ganó 13, el PST 4, el PSUM 4, el PPS 3 y el PDM 1. Aunque de acuerdo con Martínez Asadd y Ziccardi (ídem) este resultado se debía a que los partidos políticos de oposición no tenían la estructura para presentar candidatos en cada uno de los municipios donde había elección. En ese caso específico de 1983 la oposición sólo pudo presentar candidatos en la quinta parte de los municipios donde se celebraron elecciones municipales⁶⁴⁹.

Esta situación vale la pena subrayar iba en detrimento de los ciudadanos ya que eso los dejaba en la mayoría (80%) de los municipios frente a una sola opción⁶⁵⁰ política a elegir, era PRI o PRI ya que los partidos de oposición no tenían la estructura para participar en ese porcentaje de municipios, lo cual en parte explica la alta representación que el PRI tenía en ese espacio de gobierno.

En ese escenario no parece caber duda de que las elecciones municipales en México de acuerdo al esquema planteado por Nohlen (2004:12-20) eran semi competitivas, propias de un régimen autoritario como era el sistema político mexicano en ese momento. Por tanto como lo hemos señalado su función en esa década fue estabilizar el régimen político, legitimar el sistema de partidos y al PRI, permitir la manifestación de la oposición y mantener la buena imagen del gobierno y del país hacia afuera (De la Madrid y Lajous, 2004:203).

Aunque en algunos casos las denuncias del fraude como el caso del municipio de San Luis Potosí en 1986 y en 1995 el del municipio de Huejotzingo⁶⁵¹ en Puebla que llamaron la atención de medios por la forma en que el PRI ganaba las elecciones municipales. En ese sentido Miguel de la Madrid en varios apartados de su libro reconoce que el PRI utilizaba prácticas nada democráticas en las elecciones municipales (De la Madrid y Lajous, 2004:169,204-205). Por su

⁶⁴⁹ Vale la pena señalar que las elecciones municipales en México no son simultáneas en todo el país.

⁶⁵⁰ Al respecto Nohlen (2004:12-20) señala que en un sistema democrático se cumple la esencia de las elecciones a partir de que el elector tenga la posibilidad de poder elegir entre dos o más opciones (partidos políticos) y de que su decisión sea tomada libremente. En ese mismo sentido, para Nohlen (ídem) las elecciones libres y competitivas son una condición básica de un sistema democrático. Cuestión que en la década de los ochenta no parece haberse cumplido en las elecciones municipales en México.

⁶⁵¹ Una explicación del fraude en el municipio de Huejotzingo Puebla puede verse Corona (2002:94-98).

importancia reproducimos algunas de sus opiniones toda vez que ilustran en mucho como eran las elecciones municipales y las dificultades que los partidos de oposición tenían que pasar para ganar una elección municipal, en ese orden de ideas se puede leer:

<< Carlos Jonguitud Barrios, presidente vitalicio de Vanguardia Revolucionaria y líder máximo del SNTE, estaba molesto conmigo porque no lo dejé ganar “a su manera” las elecciones municipales de diciembre (1982⁶⁵²) pasado en la ciudad de San Luis Potosí (...). El PRI ha actuado en ciertos lugares con rudeza, pues ésta ha sido su única forma de responder. La novedad, tal vez, es que ahora el PAN también juega rudo, y que en aquellos lugares donde puede, también realiza alquimia o relleno de ánforas (...) Sea como fuere, sé que la forma en que se ha actuado ha generado grandes dudas sobre la limpieza de ciertos procesos electorales. Sé que se ha hablado de que el PRI actuó en forma muy brusca en Mexicali, en Mazatlán, en Culiacán y en la ciudad de Puebla (...) La regla de los procesos electorales es que las organizaciones locales deben de responsabilizarse del proceso y, en todos estos casos, la posición de las autoridades locales ha sido que ganó el PRI. Por mi parte, no he querido que el Poder Ejecutivo Federal, por medio de Gobernación, se erija en la instancia revisora, a menos que se presenten pruebas evidentes. Nosotros debemos actuar solamente como garantes del orden constitucional>>.

En ese mismo sentido cuando Miguel de la Madrid describe el conflicto que provocó la elección del municipio de San Luis Potosí en diciembre de 1985 que derivó en la quema del palacio municipal el 1 de enero de 1986 y la forma en que actuó el gobernador en el municipio señala lo siguiente:

<<Lo ocurrido en San Luis Potosí me llevó a decirles a los gobernadores, en la tradicional reunión en la que vienen a presentarme sus saludos de Año Nuevo, que yo no creía en la ortodoxia política, si por esto se entiende hacer política como se hacía hace algunos años. Lo dije, pues me parece que el gobernador de San Luis Potosí cometió errores por aferrarse a fórmulas del pasado. (...) Durante esta reunión con los gobernadores, les insistí, pues me preocupaba la posibilidad de que se repitan errores que generen violencia, que en las elecciones de 1986 quería legalidad, limpieza y honestidad. Les

⁶⁵² La fecha entre paréntesis es nuestra para contextualizar el año al que se refiere.

dejé claro que si bien su deber consistía en trabajar para retener el poder, no creía en la política de “carro completo”. Les recomendé que le dejaran sus espacios a los grupos minoritarios, dependiendo de su dinámica real. (..) Concretamente me preocupaban las elecciones en Chihuahua, donde el panismo es muy fuerte, así como en Sinaloa y Tamaulipas. Creo que estas últimas pueden ser las más difíciles.>> (De la Madrid y Lajous, 2004:512)

En ese entorno los partidos políticos de oposición demandaban en cada proceso electoral imparcialidad de la autoridad electoral, lo cual, no era una cuestión sencilla toda vez que dicha autoridad estaba en manos de los gobernadores. Por ello, el común denominador de los reclamos era porque se garantizara elecciones limpias, transparentes y equitativas. De ahí que muchas elecciones municipales terminaban en denuncias de fraude electoral del PRI y parcialidad por parte de la autoridad electoral. De este modo, la función de las elecciones municipales se veía afectada porque si bien es cierto que permitían producir representación y gobierno pero había un déficit de legitimidad de las nuevas autoridades por la desconfianza y dudas de los ciudadanos respecto a los resultados.

Ciertamente algunos cambios que se darían en la década de los años noventa parecen haber permitido que las elecciones municipales en México poco a poco fueran elecciones más competitivas en los términos que plantean Josep M Valles y Agustí Bosch⁶⁵³ y con ellos cumplirían su función consustancial de generar confianza de los ciudadanos para la elección de sus representantes municipales, constituir los ayuntamientos y ofrecer legitimidad a los gobiernos municipales electos (Valles y Bosch, 1997:15; Nohlen, 2004:16-18).

⁶⁵³ Solo para comentar que para Josep M. Valles y Bosch (1997:15) el listado de características y requisitos (legales y socioeconómicos) que permiten identificar si las elecciones son razonablemente competitivas son los siguientes: Derecho universal al sufragio; convocatoria regular y periódica de elecciones; libertad regular para presentar candidatos; Igualdad tendencial de oportunidades de los candidatos para el acceso a los medios de información y publicidad; neutralidad del gobierno en la organización del proceso electoral; Garantías para una libre emisión del voto (ausencia de coacciones, protección del secreto); recuento público de los votos emitidos; aplicación de las reglas preestablecidas para adjudicar los escaños entre candidatos; y , existencia de una instancia independiente para dirimir los conflictos suscitados por la aplicación de las normas electorales.

Entre dichos cambios que van a generar esa nueva dinámica en las elecciones municipales en México podemos señalar la independencia y ciudadanización de las autoridades electorales locales respecto del gobierno.⁶⁵⁴ Con lo cual de acuerdo a Robles (2000:255-257) se obligó a los poderes de los estados a garantizar su neutralidad en los procesos electorales. Igualmente el IFE en 1991 se daría a la tarea de organizar un padrón electoral y una credencial para votar con ciertas características que garantizarían la inviolabilidad del voto (Sáenz López, 2003).

Asimismo en las leyes estatales electorales estatales los ciudadanos tienen garantizado el derecho universal al sufragio⁶⁵⁵ y los partidos políticos un acceso más equitativo en los medios de comunicación y al financiamiento público. Para asegurar la libre emisión y secreto del voto así como su conteo público en las elecciones municipales, las mismas leyes electorales contemplan la instalación de las mesas directivas de casillas las cuales están integradas por ciudadanos previamente alistados del padrón electoral y por representantes de los partidos políticos.

De este modo, cada tres años la autoridad electoral convoca a los partidos políticos a participar en los procesos electorales para renovar las autoridades municipales. Por todo ello, podemos afirmar que las elecciones municipales en México durante nuestro período de estudio se transformaron de ser elecciones semi-competitivas a elecciones competitivas donde los partidos políticos son los actores principales para la integración de los gobiernos municipales.

⁶⁵⁴ En ese sentido López Chavarría (1994, 61) señala tres requisitos para que unas elecciones sean consideradas como democráticas; "1) una administración independiente del gobierno que se encargue de la organización del proceso electoral; 2) un poder judicial independiente del gobierno que inspire confianza absoluta; y 3) un opinión pública enérgica y capaz de reprimir todo intento de violencia y corrupción".

⁶⁵⁵ Al respecto la Ley Estatal Electoral de San Luis Potosí (LEE, 1999) en su artículo 16 textualmente dice así << El voto es un derecho y una obligación de los ciudadanos; es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible para todos los cargos de elección popular.

Ejercerán el derecho de voto los ciudadanos potosinos en pleno goce de sus derechos políticos, que cuenten con la credencial para votar con fotografía y que aparezcan en la lista nominal de electores con fotografía. >>.

Capítulo IV. La capacidad de gestión de los gobiernos municipales en México.

Introducción.

Nuestro objetivo en el presente capítulo es hacer un estudio, descripción y explicación sobre el funcionamiento actual y la capacidad de gestión con que cuentan los gobiernos municipales en México, que nos permita tener una idea más clara de que es lo que hacen y como desarrollan su capacidad reglamentaria, administrativa, para prestar de servicios y de financiamiento, los municipios.

Para ello, en algunos temas, aunque no es nuestro ánimo, parece que abusamos de la descripción, pero en todo caso esto se debe a la propia naturaleza del tópico en cuestión, sin embargo, hemos tratado de hacer esfuerzos para encontrar algunas explicaciones que nos permitan comprender por qué un municipio funciona de tal manera y otros lo hacen de manera distinta.

De este modo, hemos dividido el contenido de este capítulo en cuatro apartados, en la primera parte analizamos el régimen jurídico que establece los marcos de actuación de los gobiernos municipales y a partir del cual se le otorgan a éstos capacidad reglamentaria, mismas que a lo largo del capítulo tratamos de explicar y analizar que tanto afectan a las otras capacidades.

En el segundo apartado, describimos y explicamos cuales es la capacidad administrativa de los gobiernos municipales a partir del estudio de sus propias facultades, de sus formas de organización, de los procesos administrativos que se siguen para el funcionamiento interno de sus administraciones. Lo cual nos permite comprender cómo se hacen las cosas dentro de las administraciones públicas municipales, mientras que en el tercer apartado, tratamos de explicar cuál es la capacidad de los ayuntamientos para prestar los servicios públicos y en la última parte las capacidades financieras.

4.1. El régimen jurídico municipal y la capacidad reglamentaria de los municipios en México.

El régimen jurídico en cualquier sociedad permite establecer los límites a los que se sujetaran tanto los ciudadanos como el propio gobierno, con la salvedad que los primeros tienen la libertad de hacer y no hacer aquello que diga la ley, mientras que los gobiernos siempre se encuentran acotados a lo que estrictamente está establecido en las leyes (Núñez Sepúlveda, 1998: 89).

Por tanto, en esta lógica el constitucionalismo y la institucionalización de las leyes ocupan un lugar de suma importancia tanto para los ciudadanos como para los gobiernos⁶⁵⁶, ya que el sometimiento de estos últimos a un marco legal implica que su actuación estará siempre regulada y sujeta a los procedimientos que las leyes determinen, lo cual, es una garantía al respeto de los derechos de los individuos en su papel de receptores —clientes— de los bienes y servicios que los ayuntamientos les proporcione.

De esta manera, los municipios en México en tanto entidades políticas del Estado, como sus ayuntamientos en su papel de gobierno municipal y las administraciones públicas municipales en su calidad de prestadoras de servicios públicos se encuentran inmersos en un marco jurídico de carácter federal, por tanto, sus bases jurídicas de actuación las encontramos de manera exógena tanto en la Constitución Federal como en las Constituciones de los Estados y las leyes secundarias de éstas, mientras que su normativa endógena está sujeta a su capacidad para otorgarse su propia reglamentación (Véase el cuadro IV.1).

De acuerdo a lo anterior y siguiendo a Martínez Cabañas (1995:106-107) podemos decir que el marco jurídico municipal se establece mediante tres niveles normativos a saber:

- 1) un nivel constitucional, compuesto por las disposiciones de la propia Constitución General de la República y las Constituciones estatales;

⁶⁵⁶ Al respecto Janetti y Pontifes (1996:32) sostienen que <<el municipio ejerce actos gubernativos derivados de un sistema de competencias, pero también ejerce actos políticos que se amparan en su capacidad de representación del interés de su comunidad y su gobierno>>. En este sentido, el conocimiento de las bases normativas de la gestión municipal por parte de los representantes y funcionarios municipales, representa —desde nuestra perspectiva— un factor importante para la mejora de la administración municipal.

- 2) el nivel orgánico, conformado por las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa, así como, por las propias leyes de hacienda municipal, de ingresos municipales, de agua potable del estado, ley de tránsito del estado, ley de seguridad pública, ley de concesiones en materia de servicios públicos y otras disposiciones legales que tienen que ver con las funciones municipales y, cuyo objeto es establecer las bases para la integración, instalación y organización de los órganos de gobierno y de la administración municipal; y,
- 3) un nivel reglamentario, que tiene como finalidad establecer las bases de organización y funcionamiento del ayuntamiento, de la administración pública y la reglamentación de la vida comunitaria del municipio. En este sentido, integran este nivel, el reglamento interno del ayuntamiento, el reglamento interno de la administración municipal, el Bando de Policía y Buen Gobierno y todos los reglamentos municipales cuya responsabilidad de expedición y promulgación es netamente de los propios ayuntamientos teniendo como sustento legal el apego a las disposiciones tanto constitucionales como orgánicas del estado.

Vale la pena decir que existen algunos estudios que tratan a profundidad el tema jurídico municipal⁶⁵⁷, por ello, nuestro propósito en las siguientes líneas es hacer tan solo una descripción de cada uno de esos niveles que conforman el marco normativo que regula la organización y actuación de los gobiernos municipales en México. Asimismo, nuestro interés también será explicar hasta qué punto la facultad reglamentaria reconocida en la constitución a los municipios está permitiendo a los ayuntamientos reglamentar sus actividades internas y la vida comunitaria, asimismo, hasta qué punto es posible hablar de una verdadera capacidad reglamentaria de los gobiernos municipales.

⁶⁵⁷ Al respecto se puede consultar entre otros, los trabajos de, Quintana Roldan, Carlos F., *Derecho Municipal*, editorial Porrúa, 1ª edición, 1985; Acosta Romero, Miguel, *Derecho Municipal*, editorial Porrúa, México 1995; Reyes Mota, Hilda, *Marco Jurídico—Normativo de la actividad financiera municipal*, CIDE, México, 1995.

Cuadro IV. 1. Principales leyes del marco jurídico municipal en un municipio mexicano*.

LEYES FEDERALES	LEYES ESTATALES	REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Constitución General de la República. ▪ Ley General de Educación. ▪ Ley General de Asentamientos Humanos. ▪ Ley Agraria. ▪ Ley Nacional de Agua. ▪ Ley Nacional de Coordinación Fiscal. ▪ Ley Nacional de Planeación. ▪ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. ▪ Ley Orgánica del Poder Judicial Federal. ▪ Ley Federal del Trabajo. ▪ Ley Nacional de Seguridad Pública. ▪ Ley General de Ganadería. ▪ Ley General de Salud. ▪ Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. ▪ Ley Sobre el Escudo, la Bandera e Himno Nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Constitución Política del Estado. ▪ Ley Orgánica del Municipio Libre. ▪ Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal. ▪ Ley Estatal de Coordinación Fiscal. ▪ Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. ▪ Ley Estatal de Deuda Pública. ▪ Ley Estatal de Planeación. ▪ Ley Estatal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. ▪ Ley de los Trabajadores al servicio de instituciones del estado. ▪ Ley de Hacienda Pública Municipal. ▪ Ley Para la Administración de las Aportaciones Transferidas al Estado y Municipio. ▪ Ley de Entrega Recepción de los Recursos Públicos del Estado. ▪ Ley de Catastro del Estado y Municipios. ▪ Ley de Procedimientos Administrativos del Estado y Municipios de SLP. ▪ Ley Sobre el Sistema de Asistencia Social del Estado. ▪ Ley de Bebidas Alcohólicas. ▪ Ley de Tránsito y Vialidad del Estado. ▪ Ley de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento. ▪ Ley de Obras Públicas del Estado. ▪ Ley Sobre el Sistema de Asistencia Social. ▪ Ley Estatal de Derecho Humanos. ▪ Ley Estatal Electoral. ▪ Ley del Referéndum y Plebiscito. ▪ Ley Para la Integración y Funcionamiento de las Juntas y Comités de Mejoramiento Moral, Cívico y Material. ▪ Ley del Periódico Oficial. ▪ Ley de Desarrollo Urbano. ▪ Ley de Fomento Industrial. ▪ Ley de Ingresos Municipal. ▪ Ley del Registro Público de la Propiedad y del Comercio. ▪ Ley del Notariado. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bando de Policía y Buen Gobierno. ▪ Reglamento Interior del Ayuntamiento. ▪ Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal. ▪ Reglamento del Instituto Municipal de Planeación Urbana. ▪ Reglamento de Gestión Hacendaria. ▪ Reglamento para la enajenación de bienes municipales. ▪ Reglamento de Adquisiciones. ▪ Reglamento para la Integración y funcionamiento de los organismos auxiliares. ▪ Reglamento para la integración y funcionamiento de los organismos de participación ciudadana. ▪ Reglamento de Aseo Público. ▪ Reglamento de Plazas, Mercados y Piso. ▪ Reglamento de Anuncios. ▪ Reglamento de Cementerios. ▪ Reglamento para las actividades comerciales en la vía pública. ▪ Reglamento de Rastro. ▪ Reglamento de Parques y Jardines. ▪ Reglamento para la Verificación Vehicular. ▪ Reglamento de horarios para establecimientos comerciales. ▪ Reglamento de Espectáculos Públicos. ▪ Reglamento de Obras Públicas. ▪ Reglamento de Construcciones. ▪ Reglamento de Tránsito. ▪ Reglamento de Policía y Seguridad Pública. ▪ Reglamento de Ecología. ▪ Reglamento de Seguridad y Protección Civil. ▪ Reglamento de Taurino.

Elaboración propia en base a la *Reglamentación del Municipio de San Luis Potosí. Cfr. Congreso del Estado, Historia Legislativa y Parlamentaria de San Luis Potosí 2001, versión CD, San Luis Potosí, México, 2001; Ayuntamiento de San Luis 1997—2000, Legislación Municipal, San Luis Potosí, 2000.; Olvera Vázquez, Pedro de Jesús, Compilación de Acuerdos de Cabildo 1968—1996, H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, 1997.

Partimos del supuesto de que en muchas ocasiones las dificultades para mejorar la gestión pública municipal en México no estriba en la cantidad de leyes y reglamentos que regulan la actuación de las administraciones públicas municipales, sino más bien que el problema parece situarse en el desconocimiento y comprensión por parte de funcionarios electos y designados de todo el andamiaje legal, debido a su nivel profesional. Todo esto, estaría influyendo para que los ayuntamientos hagan uso de su capacidad reglamentaria y en el peor de los casos se gestione con reglamentos obsoletos o sin ellos.

4.1.1. El municipio en la normativa constitucional.

La Constitución General de la República, como ya lo hemos mencionado con anterioridad a lo largo de este trabajo, es el documento que crea al municipio como institución política de acuerdo a su Título Quinto, específicamente en su artículo 115, en el cual además se fijan las bases fundamentales sobre las cuales las entidades federativas han de configurar su régimen municipal. De esta misma manera, este artículo señala además las bases de integración, facultades y atribuciones específicas que tienen los ayuntamientos para satisfacer las necesidades de la comunidad (Martínez Cabañas, 1995: 95; García del Castillo, 1999; Vega Budar, 1991: 35 a 42; INAP, 1985; Sánchez González, 1987: 163 y s.s.).

En este sentido, el texto vigente - con la reforma de 1999- del artículo 115 consta de 8 fracciones en las cuales se precisan de manera clara y profusa las facultades que la ley le otorga a los municipios (Véase, anexo II.4). De esta manera, en su primera fracción, por primera vez se reconoció a los ayuntamientos como gobierno y no como simples administradores del municipio, además en esta misma fracción se establece la estructura política de los Ayuntamientos y los principios electorales mediante los cuales son electos sus miembros.

Mientras que en la segunda fracción, se reafirma la personalidad jurídica de los municipios y se precisan sus facultades reglamentarias que en todo caso sólo serán válidas dentro de sus respectivas jurisdicciones y para cuya

elaboración se tendrá como marco fundamental la constitución estatal y la legislación municipal que las legislaturas estatales dispongan al efecto.

En la tercera fracción se establecen los servicios públicos que corresponde a los ayuntamientos prestar, dejando abierta la posibilidad para que los municipios de acuerdo a su capacidad administrativa y económica puedan desempeñar otros servicios que las legislaturas aprueben, o bien, cuando esas capacidades no permitan a los ayuntamientos prestar ese listado de servicios públicos, se contempla que la posibilidad para que éstos puedan coordinarse ya sea con el gobierno del estado, con otro (s) municipio (s) del estado o de otros estados para la prestación de los mismos.

Por su parte la fracción cuarta, enumera las fuentes de tributación que conforman la hacienda pública de los municipios, asimismo se señala que los ayuntamientos tienen libertad para su administración. No obstante esto último, esta fracción, deja abierta la posibilidad de algo muy importante que en la práctica de la recaudación persiste, la celebración de convenios fiscales entre gobierno estatal y municipio. Asimismo en el texto vigente se sigue otorgando a las legislaturas estatales la facultad de aprobar las leyes de ingresos de los municipios, revisar y fiscalizar las cuentas públicas municipales, mientras que los ayuntamientos conservan la facultad para aprobar sus presupuestos de egresos.

En la fracción quinta, se otorga a los municipios facultades para intervenir en la planeación del desarrollo urbano municipal, para lo cual éstos tienen la atribución de reglamentar y emitir las disposiciones que para tal efecto sean necesarias. Dentro de estas facultades, la más reciente es aquella — contenida en el inciso h— que permite a los municipios intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial, cuestión que hasta hace poco tiempo solo era una competencia de los estados.

No obstante lo anterior, la regulación y planeación de los centros urbanos que conformen dos o más municipios de distintos estados —se considera una facultad concurrente— entre la federación, estados y municipios sujeta, por tanto,

a las leyes federales de acuerdo a lo señalado en la fracción sexta del artículo 115.

Por su parte la fracción VII regula lo relativo al mando de la policía municipal, de este modo quedó establecido que de acuerdo al reglamento municipal el mando de ésta corresponde al presidente municipal, sin embargo, en aquellos casos de fuerza mayor y de alteración del orden público corresponderá al Gobernador tener el mando de la misma. Igualmente se dispone que el Presidente de la República tenga el mando de la fuerza pública y por ende de la policía municipal en aquellos lugares donde resida habitual o transitoriamente. Con esta redacción desde nuestra perspectiva — si se compara con el texto anterior— los legisladores fueron más explícitos en señalar a quien corresponde el mando de ese cuerpo de seguridad ya que en ocasiones se presentaban discrepancias y conflictos entre el gobierno estatal y sus municipios.

Por último, el mandato para que todos los estados introduzcan el principio de representación proporcional en la elección de todos sus municipios está considerado en la fracción octava del artículo 115 al igual que la previsión de que las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores estarán sujetas a las leyes que para tal efecto emitan los estados, las cuales, en todo caso deben ser congruentes con los principios que dispone el artículo 123 de la constitución federal, el cual dicho sea de paso, reglamenta las relaciones laborales en el ámbito federal a través de la Ley Federal del Trabajo.

Por otra parte, cabe advertir que además del artículo 115, se pueden encontrar en la Constitución General de la República al menos 13 artículos más que establecen marcos normativos para la actuación municipal en distintas materias⁶⁵⁸. Así, el artículo 73 en sus fracciones XXIII, XXIX— C, G, I y J,

⁶⁵⁸ Al respecto, véase el artículo 3º. Sobre la función de educativa; el artículo 5º. Que estipula que el desempeño de los cargos concejiles se consideran como servicios públicos obligatorios; el artículo 21, establece las facultades del municipio en materia de seguridad pública y regula la imposición de sanciones por faltas a los reglamentos administrativos; mientras el artículo 26, regula el sistema nacional de planificación democrática dentro del cual deben encuadrarse los planes municipales; el artículo 31 fracción IV establece como una obligación de los mexicanos contribuir para el gasto público de la Federación, del Distrito Federal o del Estado y municipios; el artículo 36 en su fracción I, describe como una obligación de los ciudadanos el inscribirse en el catastro de la municipalidad manifestado la propiedad, industria profesión o trabajo que el mismo tenga, asimismo, en su fracción IV establece como obligación ciudadana el desempeñar cargos concejiles y del municipio. El artículo 123 —como ya se dijo— y su ley reglamentaria la ley federal del trabajo son el marco jurídico general que regula las relaciones de trabajo en México; mientras que el artículo 130 regula las relaciones Iglesia—Estado y si bien

reconoce la facultad del Congreso General para expedir leyes que establezcan las bases para la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en materia de seguridad pública, en materia de asentamientos humanos, en materia de protección civil y en materia de deportes respectivamente.

En el artículo 105 constitucional se delimita que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) conocerá de las controversias constitucionales que se presenten entre los municipios y otros poderes. Por su parte, el artículo 108 establece qué funcionarios públicos serán sujetos para la aplicación de la ley de responsabilidades públicas, lo cual incluye a los servidores públicos municipales.

El reconocimiento de la facultad de los estados para celebrar convenios con sus municipios para la prestación de servicios públicos y la realización de obras, están consideradas en la fracción VII del artículo 116.

Por último, la fracción VIII del artículo 117 considera algunas limitaciones al endeudamiento municipal como fuente de financiamiento. Al respecto, dicho artículo señala que los estados no pueden en ningún caso:

<< contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones (.....). Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas (...)>>.

4.1.2. Los municipios en las constituciones estatales: El caso de San Luis Potosí.

En México en todas las constituciones estatales se encuentran las bases a las que tienen que sujetarse las Legislaturas o Congresos Locales para la elaboración de las leyes orgánicas, ya que en cada Constitución Estatal se dedica

establece que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas, al final del mismo artículo señala que los municipios tendrán las facultades que la ley determine.

un título o capítulo especial al “Municipio” en donde se trata de establecer casi en los mismos términos el contenido del artículo 115 constitucional⁶⁵⁹.

En ese sentido, encontramos que el contenido de ese título o capítulo en las constituciones estatales tiende a señalar básicamente las competencias territoriales del municipio; sus facultades reglamentarias y administrativas; los requisitos para la formación, fusión y supresión de municipios y delegaciones municipales; los requisitos para ser miembro de los ayuntamientos; las causas y procedimientos para declarar la suspensión y desaparición de ayuntamientos y la suspensión y revocación del mandato de alguno de los miembros del ayuntamiento; así como, los procedimientos para que el Congreso del Estado constituya los consejos municipales en aquellos municipios donde éste declare desaparecidos los poderes municipales.

En ese contexto, la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí (CPESLP), dispone el título décimo⁶⁶⁰ exclusivamente al tema del Municipio Libre y específicamente en el artículo 114 que se compone de 11 fracciones —véase el anexo IV.1— ahí se encuentra básicamente todo lo establecido por el artículo 115 de la CPEUM.

De acuerdo a lo anterior, al comparar el texto de ambas constituciones, coincidimos con el punto de vista de Martínez Cabañas (1995: 101) cuando señala que el contenido de las constituciones estatales casi no varía con relación al contenido del artículo 115. Hecho que —según dice— denota falta de imaginación o falta de voluntad por parte de los legisladores locales para impulsar la reforma municipal en los estados. De esta forma, los textos de las constituciones estatales suelen ser repeticiones casi literales del artículo 115 de la CPEUM.

⁶⁵⁹ Al respecto Pineda Pablo (1993: 142 y ss.) señala que si bien en la Constitución General de la República existe una definición implícita del municipio —en cuanto a la división territorial y organización política y administrativa de los estados— en otros aspectos como la dimensión territorial, el número de habitantes, existe una indefinición notable, y aunque esto último es una facultad de las entidades federativas en estas existe una diversidad de criterios que hacen suponer que se carece de un perfil específico y concreto para el municipio mexicano, lo cual propicia que muchas medidas de fortalecimiento municipal resulten imposibles.

⁶⁶⁰ Este título se compone de cuatro capítulos que son: I) de los municipios del Estado —artículos 114 al 116—, II) de los requisitos para ser miembro del ayuntamiento y de los consejos municipales —artículos 117 y 118—, III) de la formación, fusión y supresión de municipios y delegaciones —artículos 119 y 120—, IV) de la suspensión y desaparición de ayuntamientos y de la suspensión y revocación del mandato de alguno de sus integrantes.

En ese mismo tenor, Ochoa Campos (1979:375-376) llegó a reconocer que si bien algunas constituciones estatales hacían una interpretación correcta del artículo 115, sin embargo, existían otras que no, las cuales desde su perspectiva incurrieron en los siguientes tres vicios; 1) Considerar a los gobernadores de los estados como superiores jerárquicos de los ayuntamientos; 2) Conferir a los gobernadores facultades para fiscalizar los actos de las corporaciones municipales; y 3) Otorgar al Gobernador el derecho de declarar disueltos los ayuntamientos. Afortunadamente, dicho sea de paso esta situación ya no sucede a partir de 1983, ya que como mencionamos con la reforma municipal se otorgó un año para que las legislaturas de los estados adecuaran sus constituciones y eliminaran ese vicio⁶⁶¹.

De esta manera, comparativamente en el caso concreto de la CPESLP existen cinco consideraciones extras con relación al artículo 115 de la CPEUM. La primera de ellas está contenida en la fracción IV en la cual se les otorga a los cabildos la libertad para determinar en sus presupuestos de egresos las remuneraciones de los integrantes de los ayuntamientos. Una segunda consideración, es aquella que menciona la facultad de los municipios para concesionar con autorización del Congreso del Estado de manera parcial o total, los servicios públicos a su cargo, a excepción de los de seguridad pública y tránsito (fracción VIII).

Mientras que en la fracción IX del art. 114 reglamenta lo estipulado en el artículo 36 de la CPEUM y por tanto establece que cada municipio deberá llevar y mantener actualizado el catastro de propiedad, industria, profesión o trabajo de sus habitantes. La cuarta consideración, la encontramos en la Fracción X que regula el artículo 108 de la CPEUM relativa a las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos municipales en el ejercicio de sus funciones. En tanto, la fracción XI del art. 114 señala como no lo hace la CPEUM en su artículo 115 —la temporalidad del mandato de los ayuntamientos— por lo tanto se asume que éstos serán electos cada tres años y de igual manera aplica el

⁶⁶¹ Véase epígrafe 2.2.3, 3, capítulo 2.

principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, especificando la igualdad de facultades de los regidores no importando el principio por el cual sean electos. (Véase, el anexo IV.1)

Por otra parte, algo que no encontramos en el texto de la CPESLP es lo relativo a la regulación de las relaciones laborales. Sin embargo, en el marco normativo estatal encontramos la Ley de los Trabajadores al Servicio de las Instituciones Públicas del Estado (1996), la cual regula ese aspecto.

Por último, para cerrar este punto, queremos mencionar que existen dos artículos de la CPESLP que por su contenido impactan el quehacer municipal, ya que por un lado, marcan límites a la gestión político— administrativa de los municipios y por otro lado promueven la participación ciudadana en el gobierno. En efecto, en el párrafo primero del artículo 115 de la CPESLP se establecen algunos límites jurídicos a los gobiernos municipales para que no comprometan el desarrollo municipal, así de manera textual este artículo señala:

<<ARTÍCULO 115.- Los Ayuntamientos no podrán celebrar acto o contrato alguno que grave o comprometa los bienes y servicios públicos de los Municipios, sin tener la autorización del Congreso del Estado dada conforme a la ley; los cuales, en su defecto, serán nulos de pleno derecho. >> (CPESLP)

Por su parte el artículo 116 integrado al texto constitucional en el año de 1996, marca un hito en la gestión municipal, ya que considero la posibilidad para que los ayuntamientos sometan a plebiscito aquellos actos que por su trascendencia en la vida municipal requieran la participación y aprobación de los ciudadanos. Aquí transcribimos este artículo que dice lo siguiente:

<<ARTÍCULO 116.- Los Ayuntamientos podrán someter a plebiscito los actos que por su trascendencia requieran la aprobación de los habitantes del Municipio, de conformidad con el procedimiento y términos precisados en la ley de la materia. >> (CPESLP)

Vale la pena decir que hasta la fecha ningún municipio del estado de San Luis Potosí ha aplicado el contenido de ese artículo.

4.1.2.1. El papel de los municipios en la reforma constitucional de los estados.

Para cerrar el tema de la constitución estatal diremos que ésta no es estática sino por el contrario una de sus características principales es su dinamismo, lo cual le permite adecuarse a la realidad social de los estados. Sin embargo, sus reformas y adiciones están sujetas a procedimientos legislativos en los cuales los municipios en los últimos años parecen ir ganando un papel cada vez más importante.

En este sentido, de acuerdo a Reynaldo Robles (2000:345-346) hay estados donde las Constituciones reconocen un papel de <<Constituyente Permanente>> a los ayuntamientos y por lo tanto a éstos se les otorga el derecho de iniciativa y reforma de leyes estatales, pero lo más importante es su papel como órgano legislativo, donde el voto de cada ayuntamiento⁶⁶² es considerado para decretar aprobadas las reformas y adiciones a la constitución estatal que las Legislaturas Estatales promuevan —no solamente en lo relacionado con el tema municipal.

En el caso del estado de San Luis Potosí en el artículo 67 de su constitución se reconoce el papel de los ayuntamientos como constituyentes permanentes ya que se les otorga el derecho de iniciar leyes y en el artículo 137 el derecho de iniciar reformas a la CPESLP.

Pero lo más importante, es el reconocimiento que el artículo 138 hace de los ayuntamientos como órgano legislativo, en el cual se deja claro que la CPESLP puede ser reformada o adicionada, sin embargo, para que esto se concrete <<requerirá su aprobación por el voto, cuando menos, de las dos

⁶⁶² De acuerdo con Reynaldo Robles (idem), en los estados de Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán no se contempla este derecho a los ayuntamientos. En los 24 estados restantes sí está reconocido este mecanismo. Lo único que tiende a variar el procedimiento de votación, así en algunos se requiere el voto de la mayoría, en otros la mitad más uno de los ayuntamientos, en otros casos dos tercios y en caso de San Luis Potosí la Constitución señala que se requiere la aprobación de las tres cuartas partes de los 58 ayuntamientos.

terceras partes del número total de los diputados y el voto posterior de cuando menos las tres cuartas partes de los Ayuntamientos. (...) El Congreso del Estado o la Diputación Permanente, en su caso, harán el computo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas>>.

Desde nuestra perspectiva esta medida representa un medio de defensa constitucional para los propios ayuntamientos frente a aquellas acciones tanto de los poderes Legislativo y Ejecutivo que busquen menguar el poder y los derechos reconocidos a los municipios y sus gobiernos a nivel nacional.

Esta medida es importante si se toma en consideración que muchos municipios son de distinto partido al del gobernador. Luego entonces cualquier reforma constitucional requiere el consenso de los ayuntamientos cuestión muy distinta a la que se presentaba en las décadas pasadas donde el monopolio del poder por parte del partido hegemónico imponía reformas y adiciones a la constitución con la garantía de tener cooptados los votos necesarios tanto del Congreso del Estado como de los ayuntamientos.

4.1.3. La ley orgánica del municipio libre.

También se les conoce en algunos estados como códigos municipales o como ley orgánica municipal⁶⁶³. La característica principal de este instrumento normativo estriba en que su contenido está sujeto a las bases jurídicas que establecen las constituciones estatales y su expedición corresponde a los congresos de los estados. Su principal objetivo consiste en establecer las bases de integración, estructura, organización y funcionamiento de los gobiernos municipales (Martínez Cabañas, 1995:101; LOMLSLP, 2000).

⁶⁶³ De acuerdo con Orozco Deza (2000:60) la mayoría de los estados —25 estados— la llaman Ley Orgánica Municipal, mientras en 3 estados —Baja California Sur, Guanajuato y Jalisco— se le conoce como Ley Orgánica Reglamentaria y en Nayarit, Chihuahua y Tamaulipas se le denomina Código Municipal. En el caso de San Luis Potosí es la Ley Orgánica del Municipio Libre, en nuestro estudio aludiremos a la misma en lo sucesivo como LOMLSLP y en el caso de otras entidades federativas como LOML.

En este sentido, el contenido de esta ley con ligeras variantes en los estados⁶⁶⁴ versa sobre las siguientes materias siguientes: a) división territorial del municipio⁶⁶⁵; b) Categorías y denominaciones políticas de las localidades⁶⁶⁶ — ciudad, villa, pueblo y rancherías—; c) Definición de habitantes y vecinos; d) Requisitos para la creación de municipios⁶⁶⁷; e) Definición, integración y funciones del ayuntamiento; f) Las comisiones del ayuntamiento; g) Las funciones específicas del presidente municipal, de los regidores, de los síndicos; h) Definición del cabildo, tipo de sesiones del cabildo, las reglas para convocar y los quórum necesarios; i) Definición de las autoridades auxiliares y los procedimientos para su nombramiento; h) Organización, funcionamiento y funcionarios de la administración pública municipal; j) Servicios públicos y sus formas de prestación y concesión; k) Reglas para la planificación, presupuesto y gasto público municipal; l) Causas y procedimientos para la suspensión y desaparición de ayuntamientos así como el procedimiento para la integración de los consejos municipales; ll) Suspensión y revocación del mandato a alguno de los integrantes del ayuntamiento; m) La reglamentación municipal y sus sanciones; y n) Los recursos administrativos a que tienen derecho los ciudadanos por la aplicación de las leyes municipales.

Además de la LOML son de vital importancia para los gobiernos municipales las leyes de carácter fiscal, es decir; la Ley de Hacienda Municipal y la Ley de Ingresos Municipales. En la primera, se disponen todas y cada una de las

⁶⁶⁴ Para un análisis particular de las 31 leyes orgánicas que existen en México, puede consultarse el prontuario jurídico, versión CD, editado por el Centro de Desarrollo Municipal, México, 1997. Igualmente se puede consultar por internet esta información en la página de esta institución, <<www.inafed.gob.mx>>, otra dirección electrónica, <<www.e-local.gob.mx>>. También puede consultarse: www.ordenjuridico.gob.mx

⁶⁶⁵ Para los efectos de su organización política y administrativa, la división territorial del municipio considera la cabecera municipal —lugar donde reside el ayuntamiento—, delegaciones municipales y comunidades (Artículo 8, LOMLSLP).

⁶⁶⁶ Esta taxonomía se hace tomando en consideración entre otros elementos, el número de habitantes, servicios públicos municipales y las instituciones educativas. Por lo que se refiere a la población, los criterios seguidos en San Luis Potosí son: Ciudad no menos de 20 mil habitantes, Villa con más de 7500 habitantes, Pueblo con más de mil habitantes y rancherías aquellas localidades con menos de 1000 habitantes.

⁶⁶⁷ Los criterios que siguen los estados para la creación de municipios tienen que ver con el número de habitantes, que cuenten con recursos económicos para cubrir los gastos administrativos, contar con instalaciones para albergar las oficinas y la prestación de los servicios públicos. En cuanto al número de habitantes las leyes orgánicas en los estados tienden a guardar diferencias, así, tenemos que mientras en San Luis Potosí se pide tener un censo no menor de 20,000 habitantes (cfr., artículos, 59 fracción XXVI y 119 de la CPESLP y la LOMLSLP en sus artículos 47 a 52), en otros estados este número tiende a variar Vg. Tabasco y Guanajuato exigen 30,000, Oaxaca y Aguascalientes 15,000, Nayarit, Guerrero y Tamaulipas 25,000 y Veracruz 10,000 (Robles Martínez, 2000: 222)

fuentes y conceptos tributarios que le corresponden a los municipios y las segundas contemplan las cantidades, cuotas y tarifas que cobraran los gobiernos municipales durante un período fiscal. Ambas leyes son aprobadas por el Congreso del Estado.

4.1.4. La capacidad reglamentaria de los gobiernos municipales.

Como hemos visto a lo largo de este apartado, tanto la CPEUM como constituciones estatales reconocen al municipio como una entidad política, por lo tanto, éste cuenta con personalidad jurídica y amplias competencias jurídicas. Esto mismo brinda marcos para el desarrollo de la capacidad de los gobiernos municipales para el manejo de su hacienda pública, capacidad administrativa para organizarse, capacidad para prestar servicios públicos y capacidad para reglamentar la vida municipal⁶⁶⁸.

En este sentido, podemos decir que la capacidad reglamentaria de los gobiernos municipales se deriva de la facultad reglamentaria⁶⁶⁹ que la propia CPEUM atribuye a los municipios a partir de la reforma de 1983⁶⁷⁰. Facultad que huelga decir actualmente mantiene los mismos principios, no obstante que el texto se adicionó con la reforma de 1999 para establecer que la reglamentación que aprueben los ayuntamientos servirá para organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y asegurar la participación ciudadana y vecinal.

⁶⁶⁸ al respecto, Janetti Díaz y Pontifes (1995: 50 y 130) sostienen que en virtud de su personalidad jurídica, los municipios, son sujetos del orden jurídico estatal, esto les permite tener capacidades hacendarías y fiscales, ser responsables de la prestación de los servicios públicos, gestores del desarrollo urbano y poder para celebrar convenios. Asimismo, la personalidad propicia que los municipios puedan tener una posición jurídica mediante la cual pueden ejercer actos gubernativos y les otorga al mismo tiempo facultades para establecer situaciones de derecho con carácter general y obligatorio en su propia jurisdicción.

⁶⁶⁹ Por *facultad reglamentaria* se entiende << la posibilidad que tienen los ayuntamientos de traducir las leyes federales y estatales en medidas administrativas adecuadas al municipio>> (INAP, 1985:3). Casi en iguales términos se refiere Martínez Cabañas (1995:99) a la facultad reglamentaria, entendiéndola como la capacidad que tienen los ayuntamientos para aplicar las leyes estatales —*nosotros, agregaríamos también las leyes federales para que quedara más completa*— en el ámbito territorial de su municipio, a través de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general.

⁶⁷⁰ En este sentido, la redacción que se dio al párrafo segundo de la fracción II del art. 115 señalaba que << Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones>> (véase anexo II.3).

Con ello quedó más explícito cual es el objeto de los reglamentos. De este modo, la redacción actual es la siguiente — las negritas son nuestras para resaltar los cambios que se hicieron a este párrafo:

<< Art. 115: Fracción II (...) Los ayuntamientos **tendrán facultades para *aprobar*, de acuerdo con *las leyes en materia municipal que deberán expedir* las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, **que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.****>>

Por lo tanto, a partir de esta modificación, los municipios están facultados para organizar su marco jurídico endógeno, aunque —huelga decirlo— siempre en función de las leyes de carácter exógeno a su jurisdicción. Así, su capacidad reglamentaria estará delimitada por su capacidad —valga la redundancia— para elaborar, expedir y mantener actualizados todos los reglamentos que le permitan por un lado organizarse internamente y por otro lado regular las actividades de los particulares.

Ciertamente al igual que en el caso de la estructura orgánica parece existir una relación muy directa entre la cantidad de reglamentos y el grado de desarrollo económico del municipio (García del Castillo, 1994: 20; Sosa, 2010). Por lo tanto es posible que encontremos municipios con una gran capacidad reglamentaria y otros cuya cantidad de reglamentos pareciera corroborar una baja capacidad para reglamentar la vida municipal.

De esta manera, nos permitimos hacer la aclaración de que la reglamentación expuesta en el cuadro IV.1 corresponde al municipio de San Luis Potosí. Así es posible como lo veremos más adelante en el estudio de nuestras unidades de análisis que la reglamentación en cada municipio en cuanto al número y tipo de reglamentos será distinta —ver epígrafe 6.2.1—, pero, en cuanto a sus bases legales, todas tienen un mismo origen y fundamento legal, la CPESLP.

Básicamente el nivel reglamentario de los gobiernos municipales se compone por el bando de policía y buen gobierno, el conjunto de reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que los ayuntamientos expidan⁶⁷¹ en el ejercicio de sus facultades.

Por lo que se refiere al Bando de Policía y Buen Gobierno⁶⁷², este es un instrumento jurídico de larga tradición municipal, quizá por ello, se le considere como el más importante dentro de la reglamentación municipal ya que en éste se establece y regula —entre otras cosas— la organización política y administrativa de los gobiernos municipales; las obligaciones y derechos de los ciudadanos y vecinos frente a sus autoridades municipales; así como, la competencia de éstas en el mantenimiento de la armonía y seguridad pública dentro del municipio (INAP, 1985; Martínez Cabañas, 1992:104).

En cuanto, a los reglamentos municipales, varios autores (Mejía Lira, 1992:20; INAP, 1985, 7; IAPEM,1997,8; Martínez Cabañas, 1995: 106) coinciden en que éstos por su naturaleza y alcances se pueden agrupar en cuatro tipos que establecen y regulan: I) la integración y funcionamiento interior del ayuntamiento; II) la organización administrativa del municipio; III) la organización y funcionamiento de los servicios públicos, y IV) las actividades particulares que afectan el desarrollo normal de la vida comunitaria.

En este esquema, el reglamento interior del ayuntamiento y el reglamento interno de la administración pública municipal⁶⁷³ se ubicarían dentro de los dos primeros respectivamente. Los reglamentos como el de agua potable, alumbrado, panteones, mercados, limpia de calles, rastro, tránsito municipal entre otros, tienen por objeto regular la organización y funcionamiento de los servicios públicos, por lo

⁶⁷¹ En el artículo 159 de la LOMLSLP, se considera como una obligación de los ayuntamientos el expedir dicha reglamentación en el ámbito de sus municipalidades, para tal objeto, deberán estar certificados por el secretario del Ayuntamiento y publicados en el Periódico Oficial del Estado, y esta es la misma tendencia en los otros estados. Con relación al proceso para su elaboración este consta de cinco etapas (Robles Martínez, 2000:348 a 349; LOMLSLP, 2000, artículos 29,30); 1) Iniciativa;2) Discusión; 3) Aprobación;4) Publicación; y 5) Difusión. Huelga decir que si bien en la iniciativa se considera que los ciudadanos pueden promover algún proyecto de reglamento, en las demás etapas es sólo una responsabilidad de los ayuntamientos. En cuanto a su vigencia, esta es de tres años pero en todo caso pueden ser modificados cuando los ayuntamientos lo consideren necesario.

⁶⁷² El contenido de estos de manera resumida es el siguiente: a).Disposiciones generales (objetivos y fines de los municipios); b) Integración del territorio municipal; c) Población municipal; d) Gobierno y Administración Municipal; e) Hacienda Pública Municipal; f) Desarrollo Urbano y Obras Públicas; g) Servicios Públicos; h) Actividades de los particulares; i) el Bienestar Social; j)El orden y la seguridad pública; k)infracciones y sanciones.

⁶⁷³ Para una descripción de los mismos y su contenido puede verse (INAP,1985:7-11)

tanto se pueden encuadrar dentro del tercer tipo. Mientras que los reglamentos de espectáculos públicos, el de actividades comerciales en la vía pública y el reglamento de restaurantes son ejemplos de los reglamentos que regulan las actividades privadas.

Para cerrar este punto, solo agregaríamos con relación a los reglamentos de servicios públicos y el de actividades de los particulares, que la importancia del primero estriba en que a partir de éstos los gobiernos municipales fijan internamente los controles y las formas de administración de los servicios públicos y externamente permiten a los ciudadanos conocer las condiciones y los requisitos para tener acceso a esos servicios.

A través de los reglamentos que regulan las actividades de los particulares los gobiernos municipales permiten establecer los marcos y las garantías legales que los ciudadanos tienen para desempeñar sus actividades tanto comerciales como industriales y de servicios, ya que en los mismos, se estipulan las licencias o permisos que los ciudadanos deben de tramitar para desempeñar estas actividades, constituyéndose por todo esto, como un importante instrumento para regular el desarrollo económico del municipio.

Sin embargo, cual es en realidad el papel de los ayuntamientos en cuanto a su capacidad para reglamentar su vida institucional interna y la vida de la comunidad. Este es el tema que a continuación abordamos en el siguiente epígrafe.

4.1.4.1. Capacidad o fragilidad reglamentaria municipal.

Si bien es cierto que tanto las reformas municipales de 1983 como la de 1999, han tenido como propósito fundamental el reforzar la capacidad de los gobiernos municipales en materia de reglamentación municipal, incluso para ello la tercera etapa de la primera de esas reformas consistió básicamente en motivar y

asesorar a los gobiernos municipales⁶⁷⁴ a poner al día su reglamentación municipal (Presidencia de la República, 1988:64). Sin embargo actualmente muchos de ellos no cuentan con una reglamentación actualizada.

Lo anterior se hace evidente cuando se revisan los datos aportados por Cabrero (2002) cuyos resultados reflejan que:

- a) un 55% de los municipios que conforman el país no cuentan con un reglamento Interno de la Administración Pública Municipal⁶⁷⁵.
- b) En el otro 45% de los municipios que si cuentan con este reglamento, en un 8% de éstos municipios este documento no se encuentra actualizado.
- c) En cuanto a la reglamentación de la planificación, los números son contundentes, el 74% de los municipios no cuenta con un reglamento que regule esta importante tarea administrativa, mientras que en el 26% restante que sí cuentan con este reglamento, un 4% de los municipios, este reglamento no se encuentra actualizado. Lo cual induce a pensar el alto grado de improvisación de esos gobiernos.
- d) En el caso concreto de San Luis Potosí, los resultados son un tanto halagadores si se les compara con los resultados nacionales. De este modo, tenemos que de los 58 municipios, el 93% de ellos cuenta con un Bando de Policía y Buen Gobierno, a nivel nacional este porcentaje se ubica en 76%, de lo que se deduce que el estado de San Luis Potosí, está por encima de la media nacional.
- e) Sin embargo, esos buenos resultados se desvanecen ya que de ese 93%, es decir de los 54 municipios que si cuentan con ese documento tan solo el 59% de ellos tiene actualizado su Bando de Policía y Buen Gobierno contra el 77% nacional.

⁶⁷⁴ Para este efecto como se mencionó en el capítulo dos en 1984 el gobierno federal creó el Centro Nacional de Estudios Municipales para apoyar las tareas de fortalecimiento municipal y asesorar a los municipios en la implementación de la reforma y en las tareas de reglamentación municipal. Véase epígrafe 2.2.3.4.1.

⁶⁷⁵ En este mismo sentido Cabrero (2002b:7) señala que en municipios pequeños es donde tiende a no existir este tipo de reglamentos, en esos mismos municipios no hay actividades de evaluación y control, no hay un área de recursos humanos y hasta hace poco tiempo no tenían un <<ordenador>> para las funciones administrativas.

En ese mismo orden de ideas, los datos de la encuesta nacional sobre el desarrollo institucional municipal del año 2000 (INDESOL-INEGI, 2000) nos ayudan también a corroborar que los municipios en México cuentan con un débil marco normativo y reglamentario según se puede ver en los siguientes datos:

- En 64% de los municipios del país no existe siquiera un reglamento interno básico de la administración municipal y en 22% no está actualizado. Es decir, alrededor de 86% de los municipios no cuenta con una normatividad administrativa interna de base.
- En el caso del Bando de Policía y Buen Gobierno este si existe en 1856 (76.47%) de los 2427 municipios y esta actualizado en 1429 de ellos (76.99%).
- No cuentan con Reglamento Interior del Ayuntamiento 922 municipios (40.87%) de los 2427. Existe en 1435 municipios (59.13%) sin embargo solo un 77% (1105 municipio) lo tienen actualizado.
- En casi 80% de los municipios no hay un reglamento para la planificación.
- En 52% de los municipios no hay un reglamento de obra pública.
- En 20% de los municipios no hay un plan de desarrollo.

Todos estos datos nos permiten conocer grosso modo la realidad municipal en cuanto a su reglamentación, cuya característica principal —en base a lo anterior— sería la fragilidad reglamentaria en este ámbito de gobierno. Esto, de alguna manera nos induce a pensar —si optamos por relacionar la variable administrativa con la variable legal— que algunos problemas relacionados con la eficiencia administrativa pudieran tener ahí su explicación al no estar regulados y no contar procesos administrativos como el de planificación con un reglamento.

En opinión de Cabrero (2002) algunos factores explicarían lo anterior, entre ellos menciona el perfil educativo, el poco interés de los propios miembros de los ayuntamientos así como la temporalidad del mandato constitucional de 3 años. Sin embargo, si analizamos la reglamentación de la prestación de los servicios públicos quizá podamos encontrar otros factores y razones explicativas.

4.1.4.2. Reglamentación de los servicios públicos municipales.

Frente a esa fragilidad reglamentaria que hemos descrito en el punto anterior, otro indicador que nos permite evaluar la capacidad reglamentaria de los gobiernos municipales, es la reglamentación de cada uno de los servicios que prestan éstos, ya que la facultad reglamentaria de los gobiernos municipales se extiende más allá del Bando de Policía y Buen Gobierno así como de los reglamentos interior del ayuntamiento y de administración.

En este sentido, el reglamento en la prestación de los servicios juega de acuerdo con García del Castillo (1999:122) un papel fundamental para consolidar las acciones administrativas y definir con claridad las responsabilidades de cada unidad administrativa y de los funcionarios en la prestación de los mismos. Aunque por otro lado —el mismo autor— acepta que su existencia si bien es una condición necesaria pero no suficiente per se para garantizar una mejora en la gestión de las administraciones públicas municipales. Sin embargo su presencia nos permite medir la capacidad reglamentaria de los gobiernos municipales y la preocupación administrativa de éstos por regular los procesos de prestación de los servicios.

Por ello en los datos de la encuesta nacional de gestión municipal (CIDE—INEGI, 1993) se buscó encontrar evidencias empíricas que permitieran conocer la existencia de reglamentos para la prestación de los servicios, los resultados de ese estudio se presentan en el cuadro IV.2.

Estos datos pueden presentar diversas lecturas. Así, desde nuestra perspectiva podemos observar con relación a la muestra total que, excepto tres servicios —agua potable, seguridad y panteones— presentan un comportamiento superior al 60 por ciento, en tanto que en el resto de los servicios se puede observar una reglamentación menor del 50% razón que nos llevaría aceptar que existe una baja capacidad reglamentaria de los gobiernos municipales en torno a la reglamentación de los servicios municipales.

Cuadro IV. 2. Existencia en términos porcentuales de reglamentos en la prestación de los servicios públicos municipales en México: 1993

Estrato Servicios	Total de la Muestra		Estrato Alto		Estrato Medio		Estrato Bajo	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Agua	61,16	36,66	82,89	17,11	65,75	29,16	38,02	61,98
Alcantarillado	35,91	38,96	62,96	37,04	34,64	39,63	39,58	44,01
Alumbrado	45,36	51,96	47,51	52,49	58,41	41,59	26,30	65,36
Seguridad Pública	65,80	19,36	100,00	0,00	70,45	14,78	32,81	40,63
Limpia de Calles	40,59	39,42	57,97	42,03	41,68	40,32	36,20	38,28
Pavimentación	43,06	39,55	69,60	30,40	44,91	48,63	19,79	34,64
Mercados	40,18	23,5	70,10	13,29	27,89	20,25	33,07	35,68
Panteones	62,88	31,73	93,36	6,64	61,84	34,93	40,36	47,14
Rastros	32,23	12,96	68,44	11,63	26,52	11,74	11,46	15,63
Parques y Jardines	42,60	34,82	49,17	44,19	54,70	36,30	21,35	25,52

Fuente: García del Castillo⁶⁷⁶ (1999:125)

Sin embargo vale la pena comentar y tomar en cuenta que si bien es cierto que los servicios públicos de rastro, mercados, alcantarillado, y limpia de calles son los menos reglamentados en el total de la muestra, no obstante, hay que considerar que tanto el servicio público de rastro como el de mercados son servicios públicos que tienden a no existir en los municipios pequeños y en los de tamaño medio. Esa quizá pudiera ser una razón que explique la ausencia de reglamentos para estos servicios y que mediatice un poco nuestra observación anterior.

En este mismo orden de ideas, si bien es cierto que los servicios públicos de seguridad pública, panteones y agua potable dentro del total de la muestra son los más reglamentados por los gobiernos municipales, su comportamiento dentro de cada estrato tiende a variar sobre todo en el de municipios pequeños. Esto nos permite corroborar una relación muy fuerte entre el grado de desarrollo del municipio y la complejidad de sus bases normativas, es decir, en municipios cuyo nivel de desarrollo es superior —estrato alto y medio— se percibe que poseen

⁶⁷⁶ Hemos tomado para la exposición de nuestro trabajo sólo los datos referentes a las respuestas de Sí y No, toda vez que éstas nos permiten reflejar una idea general sobre la existencia de los reglamentos. Por lo tanto hemos dejado fuera las columnas que contienen las respuestas de la Encuesta << No Sabe>>, así como la de totales de cada estrato que suma en cada caso el 100 por cien. Si se quiere consultar las mismas puede verse García del Castillo (1994 y 1999).

porcentajes más amplios de reglamentación y también mayor refinamiento de ellos de acuerdo a García del Castillo (1994: 20).

Otro dato interesante que parece explicar el alto porcentaje de reglamentación en los servicios públicos de agua potable y seguridad pública, tiene que ver con la forma de prestación que asumen dichos servicios. De este modo, encontramos que en ambos casos existe una propensión a ser prestados bajo las formas de convenios intermunicipales, convenios con el estado y la federación —ver cuadros IV.4 al VI.6—. De esta manera se entiende que al participar otros agentes externos a los gobiernos municipales existe una mayor necesidad de delimitar las responsabilidades que tiene cada uno en la prestación de los mismos (García del Castillo, 1994:22; García del Castillo, 1999:125-127).

En el estudio que hizo García del Castillo (1999) con los datos de la encuesta le permitieron encontrar una relación muy fuerte en términos porcentuales (55,1%) entre la existencia de reglamentos y la forma de prestación del servicio público del agua potable bajo la forma de prestación de convenio entre el municipio y los gobiernos federal y estatal. Asimismo, ese porcentaje aumenta en 83,8 y 82,7 por cien en municipios del estrato alto y medio⁶⁷⁷.

Otro estudio que aporta evidencias empíricas sobre la existencia de los reglamentos en el ámbito municipal es la encuesta nacional de gestión municipal de 1995 realizada por CEDEMUN—INEGI (1997) en cuyos datos pudimos corroborar que son muy parecidos a los anteriormente comentados⁶⁷⁸ esto quizá pudiera deberse desde una perspectiva particular a la corta distancia temporal entre una encuesta y la otra.

Para concluir este punto, a partir de los datos anteriores creemos que la capacidad de los gobiernos municipales para reglamentar los servicios está

⁶⁷⁷ De acuerdo a este mismo autor, la existencia de reglamentos para el servicio del agua se eleva al 100% cuando la forma de prestación es por convenio intermunicipal, aunque los casos se concentran solo en el estrato alto.

⁶⁷⁸ Así, los porcentajes obtenidos en relación con la existencia de reglamentos en la prestación de cada servicios son: agua potable (58,20%), drenaje y alcantarillado (34,65%), alumbrado público (35,40%), seguridad pública (64,80%), limpieza de calles (33,82), pavimentación (22,67%), mercados (27,26%), panteones (51,56%), rastro (24,67%), parques (22,42%) y jardines (21,21%).

Los datos del año 2000 pueden ser consultados en la encuesta nacional sobre el desarrollo institucional municipal (INDESOL-INEGI, 2000). En tanto que los datos de los seis municipios estudiados pueden verse el epígrafe 6.2.1

vinculada con dos circunstancias, en primer lugar con el grado de su desarrollo y el tamaño de los municipios y en segundo lugar por la intervención de otros agentes en la prestación de los servicios públicos, lo cual, obliga a los ayuntamientos a reglamentar de manera más activa los procesos de prestación de los mismos como una forma de deslindar las responsabilidades de cada actor que interviene en el proceso.

4.2. Capacidad administrativa de los municipios en México.

El propósito de este apartado es describir la capacidad administrativa de los gobiernos municipales en México con base a los datos de las encuestas municipales de 1995 y del año 2000. Del mismo modo describiremos las funciones generales que en el conglomerado nacional tienen los ayuntamientos, los síndicos, los regidores y el presidente municipal lo cual nos permitirá conocer el funcionamiento de los gobiernos municipales.

En ese contexto aportamos datos sobre el funcionamiento y organización de las administraciones públicas municipales lo cual nos ayuda a explicar la capacidad administrativas de los gobiernos municipales en México a partir del análisis de sus estructuras y sus procesos administrativos así como por el perfil de sus funcionarios tal como lo definimos en el capítulo uno.

4.2.1. Estructura y funcionamiento de los ayuntamientos.

Como ya lo habíamos mencionada en el capítulo anterior el ayuntamiento⁶⁷⁹ representa el gobierno dentro de la institución municipal por lo tanto sus decisiones, acuerdos y desacuerdos influyen en la capacidad administrativa de sus administraciones públicas, ya que como veremos en las próximas líneas, entre sus principales funciones y facultades recaen decisiones

⁶⁷⁹ De acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano (IIJUNAM, 1991: 262) “el Ayuntamiento se considera una corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal y varios concejiles, con el objeto de que administren los intereses municipales”. Sin embargo, como ya lo mencionamos, a partir de la reforma municipal de 1999, éste es considerado como el órgano de gobierno que va más allá de la función meramente administrativa y por tanto se le considera gobierno. En tanto que el Diccionario Práctico de la Administración Pública Municipal (1998:32) afirma que el Ayuntamiento es el “Órgano colegiado y deliberante que asume la representación del municipio. Está integrado por el presidente municipal, el o los síndicos y los regidores”

importantes en materia de desarrollo económico y social; en materia política, reglamentaria, administrativa, financiera y fiscal.

Como ya se ha mencionado, la estructura de los ayuntamientos de manera general está establecida en el artículo 115 de la CPEUM. De esta manera, se considera al presidente municipal, a los regidores y síndicos como estructura básica de los ayuntamientos, tendiendo en todo caso a variar en cada estado solamente por el número de regidores y síndicos que las constituciones estatales consideren (véase el epígrafe 3.3.4.1 y tabla III.1)

La residencia⁶⁸⁰ y los procedimientos para la instalación de los ayuntamientos se encuentran previstos en las leyes orgánicas municipales, siendo un requisito para tal efecto la asistencia de la mayoría de sus integrantes.

El funcionamiento de los ayuntamientos se hace a través de la reunión de sus integrantes, a las cuales se les denomina sesiones de Cabildo (Reynaldo Robles, 2000:260). La toma de las decisiones en las sesiones de Cabildo se realiza de manera colegial y por el voto de mayoría⁶⁸¹ de sus integrantes. De este modo, tanto los regidores, síndicos y el presidente municipal tienen derecho a voz y voto. Sin embargo, en aquellos casos en que una decisión del cabildo el resultado sea el empate, entonces como lo habíamos mencionado, al presidente municipal o a quien lo suple en las reuniones, las leyes municipales le reconocen el <<voto de calidad>>, con lo cual puede desempatar una votación. Esto mismo le otorga un poder de decisión por encima de los otros miembros del cabildo. .

En este sentido, dependiendo de los asuntos⁶⁸² a tratar las sesiones que celebren los ayuntamientos pueden ser ordinarias, extraordinarias, permanentes o

⁶⁸⁰ La cabecera municipal generalmente es la residencia de los mismos, solo podrán residir de manera temporal o permanente fuera de la misma mediante autorización del Congreso del Estado.

⁶⁸¹ Aunque huelga decir que en aquellos casos como la concesión de servicios públicos, la decisión de contratar adeudos, la celebración de convenios con el gobierno del estado para la prestación de servicios públicos o el cobro de impuestos, requiere del voto de las dos terceras partes de los miembros del cabildo, es decir, una votación especial que las propias leyes orgánicas consideran. Por su parte, la mayoría está relacionada con aquellas votaciones que resulten acuerdos de la mitad más uno de los integrantes que asisten a las reuniones.

⁶⁸² Se celebran sesiones ordinarias de cabildo para tratar asuntos y problemas que tienen que ver con las facultades de los ayuntamientos, siendo por ello en algunos casos varios los asuntos a tratar. En las sesiones extraordinarias se convoca para tratar un asunto producto de hechos o eventos que no se tienen contemplados y que por lo tanto requieren una acción inmediata por parte del gobierno municipal, en ese sentido, se convoca para tratar únicamente ese asunto. Las sesiones solemnes, tradicionalmente son aquellas que el ayuntamiento les otorga ese carácter por la importancia que revisten, en algunos estados como Zacatecas, San Luis Potosí y Tabasco entre otros, se distingue este tipo de sesiones y se convoca a

solemnes, las cuales a su vez pueden ser públicas o privadas. De este modo, los procedimientos para convocar a las mismas están establecidos en las leyes orgánicas municipales⁶⁸³ y en los reglamentos internos de los ayuntamientos. En ellos, también se percibe de manera general el papel y preponderancia que tiene el presidente municipal, ya que el secretario del ayuntamiento convoca cuando aquel se lo ordena.

En cuanto a la periodicidad con que deben celebrarse las sesiones ordinarias, si se revisa la normatividad municipal en las entidades federativas se puede decir que no hay un acuerdo general en cuanto a número de sesiones que los ayuntamientos deben celebrar. De esta manera y aunque algunas de éstas leyes varían, resulta común que por lo menos se celebren una vez al mes, en este caso están los ayuntamientos de los estados del estado de San Luis Potosí, Sonora, Aguascalientes, Coahuila, Yucatán, Querétaro y Nayarit.

En las leyes municipales de los estados del estado de México, Baja California, Morelos, Tamaulipas, Veracruz, Durango y Oaxaca se señala que los ayuntamientos deben reunirse semanalmente en sesión ordinaria. En tanto que en los estados de Tlaxcala, Sinaloa y Zacatecas las leyes establecen que por lo menos los ayuntamientos deben realizar dos sesiones ordinarias de cabildo al mes para tratar los asuntos que sus facultades legales les asignen y que a continuación describimos (Reynaldo Robles, 2000: 261; CEDEMUN, 1997).

4.2.1.1. Facultades y obligaciones del ayuntamiento.

Diversos autores reconocen (Acosta Romero, 1995; Quintana Roldán, 2001; CEDEMUN, 1985; Orozco Deza, 2000) que las facultades se encuentran

los integrantes para; 1) recibir el informe anual del presidente municipal, 2) Para la toma de protesta del nuevo ayuntamiento, 3) La conmemoración de aniversarios históricos, 3) recepción de representantes de los poderes estatales o federales o de personalidades distinguidas. Por lo que se refiere a las sesiones permanentes, tendrán ese carácter cuando la naturaleza del asunto requiera. (Reynaldo Robles, 2000; Quintana Roldan, 2001)

⁶⁸³ En el caso de San Luis Potosí el artículo 23 de la LOMLSLP (2000) establece que para las sesiones ordinarias se debe convocar con 48 horas de anticipación a sus integrantes y con 24 horas para las sesiones extraordinarias. Para un análisis de cada una de las 31 leyes orgánicas o códigos municipales, se sugiere consultar el <<prontuario jurídico>>, versión CD editado por CEDEMUN (1997). Igualmente puede consultarse en www.e-local.gob.mx y en www.inafed.gob.mx

determinadas en las propias constituciones estatales y las leyes o códigos municipales de cada entidad federativa⁶⁸⁴.

Actualmente, algunas leyes orgánicas municipales⁶⁸⁵ describen sus facultades agrupándolas dependiendo las materias que les corresponde desempeñar a los ayuntamientos — política, reglamentaria—normativa, desarrollo económico y social, administración pública, hacienda pública— siendo de manera general las siguientes.

I. En materia política:

- Representar a la corporación municipal frente a los otros órdenes de gobierno.
- Celebrar convenios con la federación y los gobiernos estatales.
- Acordar la colaboración con otros municipios, con el estado o con los particulares.
- Vigilar que dentro de la demarcación municipal se cumpla la Constitución General y la del Estado, así como las leyes municipales.
- Proponer al Congreso del Estado los cambios a la división territorial del municipio.
- Auxiliar a las autoridades federales en la aplicación de las leyes que así lo ameriten.
- Conceder por causa debidamente justificada y calificada de sus miembros, licencia al presidente municipal, cuando esta sea por un término mayor de diez días.
- Nombrar en los casos que proceda, presidente municipal interino o sustituto, según sea el caso, de entre sus miembros.
- Conceder a los Regidores o Síndicos por causa justificada, permiso para ausentarse por el tiempo que su reglamento considere.

⁶⁸⁴ En el caso concreto del estado de San Luis Potosí el artículo 31 de la LOMLSLP (2000) es la que determina las facultades y obligaciones de los ayuntamientos. .

⁶⁸⁵ Es el caso de las leyes de los estados de Nuevo León, San Luis Potosí, Estado de México,

II. En materia reglamentaria:

- Expedir y publicar bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones municipales conforme al procedimiento que establece las leyes municipales.
- Iniciar leyes y sus reformas ante el Congreso del Estado.
- Formular y aprobar su reglamento interno.

III. En materia administrativa:

- Organizar su propia estructura administrativa interna.
- Realizar la distribución de las comisiones entre cada uno de sus integrantes para el manejo de los ramos administrativos.
- Constituir a través de la unidad administrativa correspondiente, al inicio de su gestión, el Comité de Planeación y Desarrollo Municipal
- Conducir y vigilar la adecuada prestación de los servicios públicos municipales, a través de las respectivas comisiones.
- Nombrar y remover por causas justificadas al secretario, tesorero y demás funcionarios que las leyes municipales consideren.
- Organizar y supervisar los cuerpos de seguridad pública municipal.
- Autorizar los contratos de concesión de los servicios públicos municipales.
- Municipalizar los servicios públicos municipales a cargo de los particulares de acuerdo a los requerimientos sociales de su población.
- Autorizar la creación y desaparición de organismos descentralizados o empresas de participación municipal.
- Dictar los acuerdos para la adquisición de los bienes necesarios para el funcionamiento del gobierno municipal.
- Autorizar la enajenación de los bienes propiedad del municipio.
- Participar en la elaboración de planes de desarrollo regional.

- Celebrar convenios para la seguridad social de los trabajadores municipales con las instituciones del ramo.
- Aprobar los sueldos y prestaciones económicas de sus integrantes y de los funcionarios públicos.
- Constituir los consejos municipales de protección civil.

III. En materia de hacienda pública:

- Formular y remitir al Congreso del Estado para su aprobación en las fechas señaladas su proyecto de ley de ingresos para el ejercicio fiscal siguiente.
- Solicitar al Congreso del Estado las modificaciones que a su juicio ameriten las leyes de ingresos ya aprobadas.
- Aprobar anualmente el presupuesto de egresos, de acuerdo a sus recursos disponibles.
- Aprobar mensual y anualmente la cuenta pública que presente el tesorero, asimismo, remitirla al Congreso del Estado para revisión y fiscalización en las fechas que las leyes municipales consideren.
- Proponer para su aprobación al Congreso del Estado, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.
- Administrar libremente su patrimonio y su hacienda en los términos de la ley.
- Controlar y darle seguimiento a la aplicación de los presupuestos autorizados.
- Realizar los cobros de las contribuciones que las leyes le autoricen.
- Autorizar por el acuerdo de sus integrantes los empréstitos de acuerdo a la ley de deuda pública.
- Imponer las multas que considere la ley de ingresos.

III. En materia de desarrollo económico y social.

- Participar dentro del ámbito de su competencia en la planeación y regulación del desarrollo de los centros urbanos involucrados en los procesos de conurbación.
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y zonas de reserva ecológica, y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.
- Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros, cuando éstos afecten su ámbito territorial.
- Formular y actualizar los programas de desarrollo urbano con sujeción a las leyes en la materia.
- Colaborar en el fortalecimiento del desarrollo rural, ganadero y agrícola.
- Procurar la protección legal de las etnias en sus jurisdicciones y tomar en consideración la opinión de las comunidades en las decisiones del ayuntamiento.
- Solicitar al Congreso del Estado la incorporación o desafectación de un bien de dominio público y su cambio de destino.
- Autorizar, controlar y vigilar la utilización del uso del suelo.
- Otorgar licencias y permisos a los particulares para el desempeño de sus actividades comerciales, industriales, etcétera.
- Vigilar que se respeten los derechos humanos dentro de su demarcación y acatar las recomendaciones que le hagan las comisiones estatal o nacional de derechos humanos.

Dentro de las mismas leyes encontramos que están consideradas también algunas restricciones a los ayuntamientos en el ejercicio de sus facultades. De este modo están impedidos para: celebrar actos o contratos que tengan por objeto enajenar o gravar en cualquier forma los bienes y servicios públicos del municipio; así como, para contraer empréstitos o celebrar contratos en general sin tener la

autorización del Congreso del Estado en aquellos casos que estos excedan el término del gobierno municipal.

Otras restricciones que enfrentan los gobiernos municipales tienen que ver con: Cobrar contribuciones, otorgar exenciones y subsidios que no estén establecidos en su Ley de Ingresos; ejercer su facultad reglamentaria invadiendo las esferas de competencia de las autoridades federales, estatales o de otros municipios; retener o destinar a fines distintos la cooperación que en numerario o en especie aporten los particulares para la realización de obras de utilidad pública, y por último, autorizar o destinar recursos humanos y partidas para el financiamiento de campañas políticas de partidos o candidatos.

4.2.1.2. Funciones y facultades de los regidores.

El conjunto de los regidores representa el mayor número de integrantes dentro del ayuntamiento, esto mismo los convierte al seno del mismo en un factor de poder ya que por la naturaleza de sus funciones forman parte del cuerpo colegiado —el cabildo— que delibera las principales decisiones del desarrollo municipal y aquellas de carácter institucional del gobierno municipal, contando para ello con derecho a voz y voto dentro de las sesiones de cabildo.

En este sentido, huelga decir que los Regidores carecen de facultades ejecutivas⁶⁸⁶ ya que sus funciones comprenden básicamente dos aspectos del quehacer gubernamental:

1. La función legislativa, la cual despliegan a través de la expedición de los distintos reglamentos municipales, que el cabildo aprueba.
2. La función de inspección y vigilancia de los ramos de la administración municipal, misma que ejercen a través de las respectivas comisiones que presiden o de las cuales forman parte —adelante señalamos cuales son las comisiones más comunes dentro del ayuntamiento—.

⁶⁸⁶ Al respecto, Ochoa Campos (1986:159) señala que los Regidores solo tienen facultades legislativas de inspección y vigilancia en los ramos a su cargo, siempre que no sean ejecutivas, de manera que deben abstenerse de dar órdenes a funcionarios y empleados municipales, así como al público en general ya que las funciones ejecutivas solo corresponden al presidente municipal.

De esta manera, encontramos que las diversas leyes o códigos municipales de los estados y los respectivos reglamentos interiores de los ayuntamientos a los regidores se les reconocen y establecen las facultades y obligaciones que por el desempeño de su cargo les corresponde ejercer. Aquí, queremos señalar de manera específica aquellas facultades y obligaciones que la LOMLSLP (2000) establece para éstos, las cuales comparativamente tienden a coincidir con las establecidas de manera general en las otras leyes de otros estados.

En este sentido de manera textual la LOMLSLP en su artículo 74 señala que:

<< Son facultades y obligaciones de los regidores las siguientes:

I. Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento participando en las discusiones con voz y voto;

II. Desempeñar las comisiones que les encomiende el Ayuntamiento informando a éste de sus resultados;

III. Proponer al Ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para la eficaz prestación de los servicios públicos, o el mejor ejercicio de las funciones municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada;

IV. Vigilar los ramos de la administración municipal que les correspondan, para lo cual contarán con la información suficiente y expedita de las dependencias municipales, informando periódicamente de ello al Ayuntamiento;

V. Suplir al Presidente en sus faltas temporales en la forma prevista en esta Ley;

VI. Concurrir a las ceremonias oficiales y a los demás actos que fueren citados por el Presidente Municipal;

VII. Solicitar se convoque a sesiones ordinarias y extraordinarias al Cabildo. Cuando se rehusare el Presidente Municipal a convocar a sesión sin causa justificada, o cuando por cualquier motivo no se encontrare en posibilidad de hacerlo, los regidores podrán convocar en los términos del último párrafo del artículo 21 de la presente Ley;

VIII. Suplir las faltas temporales de los síndicos suplentes en funciones, cuando para ello fueren designados por el Cabildo, y Las demás que les otorguen la ley y los reglamentos aplicables.>>

4.2.1.3. Funciones de los síndicos.

Los síndicos⁶⁸⁷ como ya lo decíamos son integrantes del ayuntamiento y en la mayoría de los estados son electos mediante votación popular y directa de manera personal o pluripersonal dependiendo de la densidad demográfica y desarrollo económico del municipio—véase el apartado sobre sistema electoral en el capítulo anterior—. En este sentido, el síndico o síndicos dentro del ayuntamiento cuentan con voz y voto en las sesiones del Cabildo.

De este modo, en las diversas leyes municipales y reglamentos interiores se les reconocen de manera general aquellas funciones relacionadas con la inspección y vigilancia de los aspectos financieros del municipio así como la procuración de los intereses municipales. Para ello, asumen tradicionalmente la representación jurídica del municipio y ocasionalmente cuando no existen agencias del ministerio público dentro del municipio éstos asumen también funciones de agente del ministerio público.⁶⁸⁸

En este mismo orden de ideas, en la legislación municipal es común encontrar una serie de funciones y obligaciones específicas para los Síndicos. Entre las que podemos apuntar las siguientes, tomando como referencia el caso de San Luis Potosí y lo señalado en su LOMSLP⁶⁸⁹:

<< ARTICULO 75. El Síndico tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales;

II. La representación jurídica del Ayuntamiento en los asuntos en que éste sea parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal;

III. Vigilar la correcta aplicación del presupuesto municipal;

⁶⁸⁷ Etimológicamente el término síndico se deriva de los vocablos griegos <<sin>> que significa <<con>> y <<dixe>> que es traducido como justicia, por lo que el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (2001) lo define como “el procurador síndico general o como el hombre elegido por una comunidad o corporación para cuidar de sus intereses”. El diccionario práctico de la administración pública municipal (1998:139) alude a los síndicos como aquellos <<integrantes del ayuntamiento encargados de vigilar los aspectos financieros del mismo, de procurar los intereses municipales y representarlo jurídicamente>>. Por lo tanto, podemos asumir que los síndicos son aquellos miembros del cabildo que tienen por objeto procurar la justicia y realizar funciones de vigilancia al interior de los ayuntamientos.

⁶⁸⁸ Véase, CEDEMUN (1993). Gobierno y Administración Municipal en México, CEDEMUN, México, p. 119.

⁶⁸⁹ Si se revisan las otras leyes se podrá dar cuenta el lector que tiende a existir una coincidencia total en las funciones de los síndicos, por ello y por el interés de nuestro estudio aquí hemos querido presentar este caso sin embargo, para un análisis por estado se pueden consultar las diversas leyes orgánicas municipales de las entidades federativas. Para tal efecto puede consultarse www.inafed.gob.mx o bien www.e-local.gob.mx

- IV. Asistir en coordinación con el Contralor Interno, a las visitas de inspección que se hagan a la Tesorería Municipal;*
- V. Vigilar con la oportunidad necesaria, que se presente al Congreso del Estado en tiempo y forma la cuenta pública anual; asimismo, cerciorarse de que se ordene la publicación de los estados financieros mensuales, previo conocimiento del Ayuntamiento;*
- VI. Legalizar la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles del Municipio, en coordinación con la Oficialía Mayor o Tesorería, procurando que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control y vigilancia;*
- VII. Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto;*
- VIII. Refrendar con su firma, conjuntamente con las del Presidente Municipal y del Secretario, los contratos, concesiones y convenios que autorice el Ayuntamiento, responsabilizándose de que los documentos se apeguen a la ley;*
- IX. Presidir las comisiones para las cuales fuere designado;*
- X. Intervenir como asesor en las demás comisiones cuando se trate de dictámenes o resoluciones que afecten al Municipio;*
- XI. Fungir como Agente del Ministerio Público en los casos que determinen las leyes de la materia,*
- XII. Las demás que le concedan o le impongan las leyes, los reglamentos o el Ayuntamiento>>.*

No obstante sus amplias facultades de representación jurídica que las leyes le reconocen, debe advertirse, que en el ejercicio de esa representación el síndico no cuenta con autonomía de decisión que le permita desistirse, transigir o comprometerse de manera personal sin la previa autorización del ayuntamiento.

Aunque eso pudiera considerarse un problema —que en efecto lo es— que afecta el desempeño administrativo del ayuntamiento y de las propias administraciones públicas municipales. Sin embargo, esta problemática tiende a agudizarse al no haber un seguimiento por parte de la sindicatura de aquellos litigios que por su propia naturaleza y la dinámica de los juzgados del poder judicial requieren para su solución de más de tres años.

Un ejemplo de lo anterior, lo encontramos en el municipio de Rioverde en donde un ex presidente municipal (1980—1982) demandó legalmente⁶⁹⁰ al ayuntamiento en 1983 por un adeudo de 21 mil pesos (mil tres cientos euros actuales) que aquel le quedó a deber con motivo de un préstamo personal que el edil hizo para la pavimentación de algunas calles en ese municipio y que sin embargo con el paso de los años y de los gobiernos municipales nunca se liquidó ni se le dio el seguimiento legal a este asunto.

De esta manera, como el demandante si prosiguió con el procedimiento legal, el 31 de agosto de 1987 el poder judicial sentenció al gobierno municipal en turno a pagar la cantidad de 21.495 pesos correspondientes a la suerte principal. Sin embargo, como no se liquidaron el 30 de julio de 1999 otro juez dictó otra sentencia millonaria en la cual se obliga al gobierno municipal a pagar 100 millones de pesos (5.5 millones de euros actuales) cantidad que esta fuera del alcance presupuestal del ayuntamiento. Este es un ejemplo de los problemas que la falta de continuidad del trabajo de la sindicatura propicia en el quehacer de las administraciones públicas municipales.

4.2.1.4. Las comisiones del ayuntamiento.

Para el mejor desempeño de sus funciones, los ayuntamientos se organizan en su interior en comisiones, esto con el objeto de analizar y proponer alternativas de solución a los diversos asuntos municipales así como vigilar que se ejecuten las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento.

Las comisiones — dicho sea de paso— pueden ser permanentes, transitorias o especiales, según el ramo que se les asigne. Asimismo, éstas pueden ser unipersonales o colegiadas, tradicionalmente asumen la segunda forma. Cabe advertir al respecto que éstas no tienen facultades ejecutivas por lo que en cualquier tiempo pueden ser modificadas por el acuerdo del cabildo.

⁶⁹⁰ Este asunto está ampliamente documentado en la prensa local de San Luis Potosí, una visión actual del mismo se puede consultar en diversas notas del periódico PULSO de fechas 6,7 y 10 de abril de 2001.

Al efecto las leyes orgánicas y los reglamentos internos del ayuntamiento son las normas jurídicas que establecen que en la primera sesión del año en que se instale el ayuntamiento, se procederá a nombrar de entre sus miembros a los integrantes que formarán las comisiones permanentes, mismas que vigilarán el ramo de la administración que se les encomiende, normalmente las comisiones permanentes que más se organizan al interior del Ayuntamiento de acuerdo con Orozco Deza (2000:158) y CEDEMUN (1985) son las siguientes⁶⁹¹:

- Hacienda Municipal;
- Gobernación y reglamentos;
- Seguridad pública y tránsito;
- Salud pública y asistencia social;
- Alumbrado y obras públicas;
- Educación pública, cultura, fomento deportivo y recreación;
- Mercados, centros de abasto y rastro;
- Agua potable, alcantarillado y saneamiento;
- Desarrollo urbano y ecología;
- Participación ciudadana y juntas de mejora;
- Desarrollo Rural;
- Panteones; y
- Servicios Públicos.

Para el análisis de la importancia de éstas dentro del cabildo, resulta bastante interesante la clasificación por familias que de las mismas hace el CEDEMUN⁶⁹² tomando como referencia los ramos administrativos, resultando de ello cuatro familias;

1. **Gobierno municipal**, que incluye las comisiones de gobernación, seguridad pública, derechos humanos y prevención social, protección civil, asuntos constitucionales, revisión y actualización de los bandos, reglamentos y

⁶⁹¹ Para el caso de San Luis Potosí puede verse el artículo 89 de la LOMLSLP. En el caso concreto de los seis municipios que estudiamos puede verse la tabla VI.2. que describe las principales comisiones.

⁶⁹² Con información consultada en su momento en www.cedemun.gob.mx (<http://200.38.180.51.htm>).

circulares, prevención del delito, protección del ambiente, concertación política.

2. **Administración municipal:** Hacienda, patrimonio y cuenta pública; Industria, comercio, turismo y artesanías; recursos materiales; contratación de obras, adquisición, arrendamiento y servicios; programación, administración; coordinación de organismos descentralizados.
3. **Servicios públicos,** salubridad y asistencia social; educación, cultura, fomento deportivo y recreación; protección del patrimonio cultural; servicios públicos municipales.
4. **Desarrollo económico:** participación ciudadana; fomento económico; trabajo y prevención social; desarrollo rural y socioeconómico; desarrollo agropecuario, agricultura, ganadería, silvicultura y forestal; planificación, urbanismo y obras públicas; asentamientos humanos, fraccionamientos, licencias y regulación de la tenencia de la tierra; grupos vulnerables, juventud y equidad entre géneros; y asuntos indígenas.

De este modo, de acuerdo a los datos de este organismo de un total de 176 comisiones existentes, 59 de ellas pertenecen a la familia de gobierno municipal (33,50%) siendo las más importantes gobernación y seguridad pública. Mientras que 33 están relacionadas a las áreas de administración (18,70%) de las cuales sobresale la de hacienda, patrimonio y cuenta pública.

Dentro de la familia de comisiones de los servicios públicos encontramos que la menos importante es la de protección del patrimonio cultural. Mientras que la comisión de educación ocupa un lugar importante al igual que la de servicios públicos, en total esta familia suma 42 comisiones lo que representa un 23,90 por cien. Este mismo porcentaje lo tiene la familia de comisiones relacionadas con el desarrollo económico, cuya comisión más importante es la de planificación, urbanismo y obras al igual que la de desarrollo rural y socioeconómico.

Con esta información es posible realizar análisis dentro de cada gobierno municipal que nos permita identificar por un lado quién o qué partido detenta cada una de las comisiones dentro del ayuntamiento, y con ello determinar cómo está

distribuido el poder partidista dentro del cabildo o quien tiene el control dentro del mismo.

4.2.1.5. Facultades y funciones del presidente municipal.

Algunos autores (Victoria Rodríguez, 1999; Guillén López, 1996) y en general las leyes o códigos municipales coinciden en reconocer al presidente municipal como el órgano en el cual se depositan las funciones ejecutivas⁶⁹³ del gobierno municipal. Por lo tanto, como poder ejecutivo ejerce un doble papel ya que externamente frente a los otros órganos de gobierno ejerce la representación política-legal y administrativa del municipio e internamente sobre él descansa la administración pública municipal, siendo por ello el máximo responsable de la misma. En este sentido, las leyes le reconocen un sin fin de facultades y obligaciones para el cumplimiento de sus responsabilidades, las cuales hemos tratado de resumir de la siguiente manera⁶⁹⁴:

- Representar legal y políticamente al municipio.
- Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica o Código Municipal, el Bando de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos internos y demás ordenamientos y disposiciones legales del municipio.
- Promulgar y ordenar conforme a la LOML, la publicación de los reglamentos y disposiciones de observancia general aprobadas por el Cabildo.
- Convocar a reuniones de cabildo por conducto del secretario, así como presidir las sesiones del mismo, teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones, y voto de calidad en caso de empate;
- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del ayuntamiento.

⁶⁹³ Al respecto, Ochoa Campos (1986:145) señala que en 1966 la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó una sentencia en enero de 1966 en la cual se precisaba la división de poderes en el seno del gobierno municipal, de esta manera, se reconoció que éstos cuentan con un cuerpo colegiado con facultades decisorias —el Ayuntamiento— y una autoridad ejecutiva de las resoluciones de aquél, es decir, el Presidente Municipal. De tal modo que al primero le corresponde desempeñar — como hemos visto— las funciones reglamentarias y de inspección, y al segundo funciones ejecutivas, quedando con ello cerrada la posibilidad de que uno realice las funciones del otro.

⁶⁹⁴ Para una visión jurídica de las mismas, el lector puede recurrir directamente a las leyes o códigos municipales. En el caso de San Luis Potosí, específicamente puede verse el artículo 70 de la LOMLSLP (2000) en el cual están especificadas las facultades y obligaciones del Presidente Municipal.

- Coordinar las funciones y la prestación de los servicios públicos municipales, proponiendo al ayuntamiento la creación de organismos especiales para la prestación o la concesión de dichos servicios cuando así lo estime conveniente;
- Asumir la jefatura de los cuerpos de seguridad pública municipal, con el objeto de procurar el orden y la tranquilidad pública.
- Celebrar a nombre del ayuntamiento y por acuerdo de éste, los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.
- Proponer al ayuntamiento los nombramientos de los funcionarios de primer nivel de la administración pública — secretario, tesorero— que requieran la aprobación de éste.
- Nombrar y remover directamente a los funcionarios de la administración que no requieren la aprobación del ayuntamiento.
- Planificar, programar, presupuestar, coordinar y evaluar el desempeño de las unidades administrativas de la administración pública municipal que se constituyan por acuerdo del ayuntamiento.
- Elaborar y presentar un Plan Municipal de Desarrollo y los Programas anuales en obras y servicios públicos, así como vigilar el cumplimiento de las acciones que le correspondan a cada una de las dependencias de la administración municipal.
- Promover la organización y participación de la comunidad en los programas de desarrollo municipal.
- Promover la formación de los organismos municipales de planificación y presidir sus reuniones de trabajo.
- Informar anualmente al ayuntamiento y a la población en sesión pública y solemne de Cabildo sobre el estado que guarda la administración pública, las finanzas municipales y el avance del plan y programas municipales.

- Ejecutar de manera general todas aquellas funciones que la ley le faculte con el objeto de dar cumplimiento a su función ejecutiva y política.

Para cerrar este punto, vale la pena advertir que así como las leyes le reconocen al presidente municipal amplias facultades para el ejercicio de sus funciones, asimismo éstas también le imponen límites a su actuación. Entre los más comunes que encontramos se pueden mencionar aquellas que prohíben al presidente distraer fondos o bienes municipales; invadir competencias de los otros órdenes de gobierno; imponer sanciones o tributos que no estén establecidos en las leyes orgánicas; representar los intereses de personas en negocios del gobierno municipal; residir durante su gestión fuera del territorio municipal; apoyar a un determinado partido político. Asimismo, también están impedidos para destinar recursos públicos del erario municipal para apoyar campañas electorales⁶⁹⁵.

4.2.2. Funcionamiento y estructura de la administración pública municipal.

La administración pública municipal, coincidimos con Reynaldo Robles (2000:307) que puede ser observada desde dos perspectivas diferentes, por un lado, desde el punto de vista orgánico y por otro lado como una actividad. En este sentido, lo primero nos permite identificar el conjunto de órganos que conforman la estructura administrativa que auxilia y depende del Presidente Municipal. Por su parte, los procesos administrativos, financieros, de planificación y control que cada uno de esos órganos realiza es el reflejo de la administración municipal como actividad.

De este modo, parece evidente que la administración pública municipal juega un papel muy importante en el desarrollo económico, político y social de un municipio, ya que como aparato administrativo le concierne a ésta la responsabilidad de planificar, conducir, coordinar y orientar las acciones y programas a seguir para satisfacer las demandas de la población, la prestación de los servicios y la creación de infraestructura urbana.

⁶⁹⁵ Para el caso de San Luis Potosí Cfr. El artículo 73 de la LOMSLP (2000).

Por ello, los ayuntamientos deben de disponer de un aparato administrativo dotado de recursos técnicos, humanos, financieros y materiales, que les permita hacer frente a las demandas de obras, servicios públicos y de asistencia social. Sin embargo, algunos autores (Olmedo, 1985:11; García del Castillo, 1994:407) han señalado la deficiente organización administrativa de los municipios mexicanos, aduciendo que existe un serio atraso en sus administraciones públicas tanto en sus estructuras como en sus procesos.

Con lo que se puede afirmar, que los procesos administrativos y los mecanismos de toma de decisiones que actualmente siguen los gobiernos municipales favorecen la improvisación y centralización de las mismas. Asimismo, como ya se ha mencionado el período trienal de gobierno municipal parece ser un factor que dificulta la adopción de estrategias de mediano o largo plazo en los planes y programas de la acción pública municipal

En efecto, en un estudio que realizamos anteriormente (De la Torre, 1998) sosteníamos la importancia de la planificación⁶⁹⁶ en el ámbito municipal como instrumento para la toma de decisiones y de orientación del quehacer gubernamental. Sin embargo, en nuestros hallazgos encontramos que la planificación municipal se asimilaba más a una planificación de tipo tradicional que a una planificación de tipo estratégico.

Asimismo dicha planificación responde más a criterios de orden normativo que administrativos, es decir, los gobiernos municipales se preocupan más por elaborar un documento que les permita cumplir con la obligación legal — en este caso la Ley de Planeación y la Ley Orgánica Municipal— de presentar un plan de gobierno dentro de los seis primeros meses a la toma de posesión que diseñar un plan que sea verdaderamente una guía para definir las prioridades y establecer las metas y objetivos municipales.

⁶⁹⁶ Respecto al tema de la planificación municipal, existen algunos estudios interesantes en México, puede consultarse Mejía Lira, José, la práctica de la planificación en las administraciones públicas municipales: la experiencia Mexicana, México, 1992; Hernández Torres, Missael y Mejía Lira José, Planificación Municipal, propuestas para su mejoramiento, CIDE, documento de trabajo núm. 1, México, 1992. Por otro lado, para una visión jurídica de la planificación municipal, puede consultarse la Ley Nacional de Planeación y las respectivas leyes estatales.

Por lo tanto, como bien afirman Mejía Lira y Hernández Torres (1992: 23—24) los planes municipales tienden a ser en la práctica documentos decorativos de la administración municipal que pretenden cumplir con los requerimientos legales de las esferas superiores de gobierno, o bien satisfacer el deseo de contar con un documento de corte político. Por lo tanto, suelen ser inoperantes.

Asimismo, al interior de las administraciones parecen existir una serie de limitaciones para efectuar los procesos de planificación⁶⁹⁷, tales como: falta de una cultura de planificación lo cual induce a la improvisación; falta de técnicos en planificación⁶⁹⁸; la no continuidad de los planes y la politización de los mismos provoca que tareas como la instrumentación, seguimiento y evaluación de los mismos no se realicen ya que con su aprobación y formalización se agota el proceso.

Por si fuera poco, los planes municipales están sujetos a los grandes objetivos nacionales y estatales, es decir, toda acción municipal debe encuadrarse en las metas y objetivos que a nivel nacional y estatal estén planteados en el Plan Nacional de Desarrollo ya que las estrategias globales trazadas en el ámbito nacional son la guía ineludible de un proceso más desagregado. De esta forma como bien señala García del Castillo (1999) los lineamientos marcados por el gobierno federal (en materia financiera, programática y presupuestaria) aparecen como precondition en los planes y programas locales, los cuales deben de coincidir con los objetivos y prioridades nacionales.

En estas condiciones, resulta comprensible que dentro del funcionamiento de las administraciones municipales los procesos de control también sigan una dinámica tradicional como el proceso de planificación. Al respecto algunos autores coinciden (García del Castillo, 1999; Medina Giopp, 1992) en señalar que el control dentro de las administraciones municipales se realiza más con fines normativos

⁶⁹⁷ La inexistencia de los sistemas de planificación han sido documentados en el estudio de Ramos (2007:29-3)

⁶⁹⁸ Un dato interesante que aportó la encuesta nacional de gestión municipal de 1990 (CIDE—INEGI, 1993) fue que los cabildos son los encargados normalmente de efectuar las tareas de planificación. Lo cual en palabras de García del Castillo (1999) trae como consecuencia una mala calidad de los planes dado que los integrantes de este órgano no cumplen con un perfil técnico para efectuar dichas labores de planificación. Asimismo, esa práctica agrava ya que en la encuesta prácticamente no se menciona los grupos externos como apoyo en esas tareas.

que como una práctica administrativa, por lo que su función tiende a satisfacer más los requerimientos externos de información y no para ser usado como una herramienta de información y retroalimentación.

De esta manera, los resultados de la encuesta CIDE—INEGI (1993) nos permiten ver una mayor preocupación de los gobiernos municipales por controles de tipo presupuestal más que la adopción de controles de gestión. Así, los mecanismos de control más mencionados tienen que ver con la inspección de obras (83%) y comprobación de gastos (73,3%), mientras que aquellos controles relacionados con informes de ejecución, avances programáticos, reportes por áreas, buzón de quejas, auditorías son menos mencionados y por ende menos utilizados.

Por otra parte, el funcionamiento de la administración pública municipal en su carácter de prestadora de servicios y la financiación de los mismos serán abordados más adelante. A continuación, trataremos de describir y explicar cómo se organizan y estructuran estas administraciones, así como los requisitos y formas de designación de los funcionarios que ocupan los órganos administrativos.

4.2.2.1. Estructura administrativa.

En este sentido decíamos más arriba que la titularidad de la administración pública municipal recae en el Presidente Municipal, por lo tanto, para ejecutar las disposiciones del ayuntamiento y cumplir con sus amplias facultades establecidas en la legislación es necesario que éste cuente con el apoyo de diferentes unidades administrativas las cuales como veremos en la próximas líneas suelen variar de acuerdo al tamaño y necesidades del municipio.

Ciertamente el diseño que asume la estructura de la administración pública municipal nos permite conocer además del grado de complejidad y

especialización de sus funciones⁶⁹⁹ la forma cómo se procesan y gestionan las políticas públicas municipales (Cabrero, 2003). Por ello, nos resultara obvio que en aquellos municipios urbanos de gran tamaño, tanto la complejidad y especialización de sus administraciones como el número y tipo de unidades administrativas se corresponda con su importancia económica y poblacional.

En efecto tanto Guillén López (1996) como Almazán (1988) y García del Castillo (1999) coinciden en señalar que existe una estrecha relación entre el desarrollo económico y la complejidad administrativa de las administraciones públicas municipales. De este modo, los municipios rurales suelen caracterizarse por tener administraciones menos depuradas que los municipios semiurbanos o urbanos⁷⁰⁰.

En este mismo sentido, el número de habitantes —concentración demográfica— del municipio, la disponibilidad de recursos financieros, la normatividad y el modo de gestión de los servicios públicos son factores que parecen explicar tanto el tamaño del aparato administrativo como el número de empleados de una administración municipal (Cabrero, 2003). Si se revisa los anexos IV.2 y IV.3 puede observarse y contrastarse más claramente todo lo anterior y lo que sigue.

De esta forma de acuerdo con Almazán (1988) en un municipio urbano la administración pública municipal se caracteriza porque sus ingresos fiscales son más altos en predial, la función pública la ejercen en promedio 20 órganos, su personal está integrado en términos medios por 350 servidores públicos, sus recursos materiales se integran por inmuebles destinados al palacio municipal, mercados, rastros, estación de bomberos, vehículos destinados a los servicios públicos de limpia y seguridad, así como equipo para el desempeño de las funciones administrativas. Técnicamente un municipio de este tipo se caracteriza

⁶⁹⁹ Al respecto Guillén López (1996:60) sostiene que la estructura del organigrama es <<un indicador de la especialización que han alcanzado las funciones municipales, de tal forma que su situación contemporánea puede reflejar la evolución de su complejidad administrativa en distintos tiempos y no solamente en la administración vigente>>.

⁷⁰⁰ Al respecto puede verse el anexo IV.3. y en el caso concreto de los seis municipios estudiados el epígrafe 6.2.3 y el cuadro VI.9.

por su modernización y en muchos casos por su sofisticación al haber adoptado sistemas electrónicos y de computación⁷⁰¹.

En contraste, en los municipios rurales, sus presupuestos se integran por ingresos que reflejan su creciente dependencia y debilidad financiera provenientes de las participaciones federales y estatales —véase más adelante el epígrafe de la capacidad financiera —, las cuales se destinan a financiar su gasto corriente y en forma mínima a la realización de obras públicas y prestación de servicios públicos.

En consecuencia, la estructura de la administración pública municipal de los municipios rurales tiende a ser realizada por al menos 7 órganos administrativos con un promedio de 50 servidores públicos, de los cuales entre uno y cinco son profesionales. Sus recursos materiales en muchos casos se limitan al inmueble destinado al palacio municipal y al mercado, mientras que el equipo de oficina no excede de 15 muebles los cuales por lo general tienen una antigüedad de 30 años.

Sin el ánimo de ser muy exhaustivos en cuanto a la descripción de la estructura orgánica que adoptan los municipios, ya que cuando analicemos nuestras unidades de análisis podremos corroborar las diferencias entre las mismas —epígrafe 6.2.3—, concluiremos con que las unidades administrativas que más frecuentemente⁷⁰² se encuentran en cualquier administración sin importar su tamaño son: la secretaria general o secretaria del ayuntamiento y la tesorería. Unidades⁷⁰³ que son casi siempre señaladas en las leyes orgánicas municipales.

En su estudio Guillén López (1996) identificaba a las unidades administrativas como <<coincidentes>> y <<no coincidentes>> de este modo afirmaba que una mayor existencia de las segundas refleja los esfuerzos de las

⁷⁰¹ De acuerdo a la encuesta sobre desarrollo institucional municipal del año 200 (INDESOL-INEGI, 2000) en 17% de los municipios no existía una sola computadora para tareas administrativas.

⁷⁰² En la encuesta municipal de 1995 (CEDEMUN—INEGI, 1997) de los 2.395 municipios de entonces, en 2.291 existía la secretaria como unidad administrativa, es decir en 95,65% de los municipios, el caso de la tesorería es todavía más coincidente ya que 2.361 municipios cuentan con esta unidad (98,58%), seguridad pública también es una unidad muy coincidente ya que existe en 2.138 municipios lo cual representa un 89,26% del total. La oficialía mayor es un poco menos mencionada (938 municipios, 39,16%) al igual que la dirección de desarrollo urbano y servicios públicos 1.472 municipios (61,46%).

⁷⁰³ En este sentido, en muchos municipios — en palabras de Mejía Lira— es común la existencia de tres “dioses”: El presidente municipal, el secretario y el tesorero, que hacen y deshacen dentro de la demarcación del municipio. Mejía, Lira José. Problemática y Desarrollo Municipal, Plaza y Valdez Editores, México, 1994, p.164.

administraciones municipales para lograr la especialización de su organización y de sus funciones. Sin embargo, como regla general encontró que las dependencias coincidentes presentes en los seis municipios que observó son las clásicas, es decir, la tesorería, la secretaria del ayuntamiento y las unidades de seguridad pública las cuales conservan tradiciones administrativas y jerarquía en el aparato de gobierno.

Su coincidencia en todos los casos afirma el propio Guillen López (1996) muestra que se trata de dependencias no solamente tradicionales sino de importancia básica para el gobierno municipal, lo cual no necesariamente implica que las otras dependencias no sean importantes sino más bien que su desarrollo en el organigrama ha tenido otra dinámica. Un ejemplo de ello es el área de obras públicas que perdió su forma tradicional y ha sido absorbida por infraestructura. Esta coincidencia –prosigue Guillen- expresa más un respeto a la tradición y a la relativa inmovilidad de los formatos organizativos, que propiamente un reconocimiento de la función pública por parte de la administración ya que incluso las mismas leyes orgánicas tienden a regular la base orgánica.

En efecto Reynaldo Robles (2000:307) señala que en México existen tres sistemas para organizar la administración pública municipal contenidos en las leyes o códigos municipales, los cuales son los siguientes:

- 1) **Sistema rígido o cerrado**⁷⁰⁴ en el cual la ley o código señalan las dependencias que deben existir para el despacho de los asuntos públicos municipales. Sin embargo, en la misma norma se prevé que cuando las limitaciones económicas lo impidan o en las necesidades del municipio no se requiera del funcionamiento de todas las dependencias, entonces por acuerdo del ayuntamiento se puede asignar dos ramos de la administración a un responsable, el cual percibirá únicamente un solo sueldo. Asimismo,

⁷⁰⁴ Este sistema lo siguen los municipios de los estados de Tabasco y Chihuahua. En el primero (LOML, artículo 80) se reconocen como unidades de la administración pública municipal, la secretaría del ayuntamiento, la dirección de finanzas o tesorería, la dirección de programación, la contraloría municipal, la dirección de desarrollo, la dirección de asentamientos y servicios municipales, la dirección de educación cultura y recreación, la dirección de administración y la dirección de seguridad pública y tránsito, las cuales no podrán ser suprimidas y crear otras de igual jerarquía (artículo 78). Mientras que en Chihuahua el código municipal en su artículo 60 contempla como unidades administrativas auxiliares del presidente municipal a la secretaría, la tesorería, la oficialía mayor, la dirección de servicios municipales, la dirección de seguridad pública o comandancia de policía, la dirección de obras públicas, la dirección de desarrollo rural, la dirección de desarrollo urbano y la dirección de fomento económico.

este sistema no es limitativo toda vez que considera que por acuerdo del Ayuntamiento se pueden crear más dependencias.

- 2) **Sistema mixto** en el cual la ley o código municipal señala el mínimo de dependencias o unidades administrativas que deben existir. De este modo, se especifica que para el despacho de los asuntos de la administración pública municipal el presidente se auxiliará por los menos de las siguientes dependencias: La secretaría del ayuntamiento, tesorería, departamento de planificación, departamento de urbanización y obras públicas, departamento de policía y tránsito municipal. De acuerdo con Reynaldo Robles (ídem) solo el estado de Coahuila sigue este sistema,
- 3) **Sistema Libre**, en este caso la normatividad municipal no establece ni regula las dependencias que deben existir, sólo menciona a la secretaría del ayuntamiento, tesorería, la dirección de seguridad pública o algunas otras dependencias. Dicho sea de paso, este sistema es el que han adoptado en su mayoría las entidades federativas en México.

El estado de San Luis Potosí parece seguir este último sistema ya que encontramos que su LOMSLP (2000) no establece de manera obligatoria una estructura a seguir ni un mínimo de unidades administrativas. En su artículos 77 al 88 encontramos que sólo estipula las facultades y requisitos que deben cumplir aquellos funcionarios que auxilian en su trabajo administrativo al Presidente Municipal y al ayuntamiento, entre ellos el secretario del ayuntamiento, el tesorero, el oficial mayor, el contralor, el departamento de asuntos indígenas, el delegado municipal y el cronista municipal⁷⁰⁵.

Con relación a lo anterior, vale la pena mencionar que en el caso de la oficialía mayor⁷⁰⁶, solo se contempla su existencia en municipios con una población mayor a 40 mil habitantes y el departamento de asuntos indígenas en

⁷⁰⁵ Esta figura se crea con las reformas a la LOMSLP de 1999. El principal objetivo que tiene el Cronista es realizar el registro literario y documental de los personajes y acontecimientos históricos más relevantes de la comunidad, así como el estudio y rescate de las costumbres y tradiciones del municipio y la descripción de la transformación urbana. Su nombramiento recae en el cabildo y lo curioso del caso es que su propuesta no proviene del Presidente Municipal, sino de la comisión de cultura, recreación y deportes del ayuntamiento. (Art. 100, LOMSLP, 2000)

⁷⁰⁶ Sus funciones están íntimamente relacionadas con el quehacer administrativo de gestión de recursos humanos, materiales y servicios generales así como la gestión del patrimonio municipal.

aquellos municipios que cuenten con una población indígena —sic— significativa (véase artículo 88 de la LOMLSLP, 2000).

Por su parte la misma LOMLSLP (2000) en su artículo 53 considera que los Delegados Municipales existirán solo en aquellos municipios que al efecto hayan constituido dentro de sus demarcaciones territoriales tales organismos públicos⁷⁰⁷.

Siguiendo con ese hilo conductor en los artículos 101 al 103 de la LOMLSLP (2000) se contempla que para coadyuvar en los fines de la administración pública municipal, los ayuntamientos integran los Consejos de Desarrollo Municipal y las Juntas de Vecinos, los cuales son considerados Organismos de Participación Ciudadana. El principal objetivo de estos organismos es aportar al ayuntamiento propuestas para la elaboración o modificación de los planes y programas municipales, su funcionamiento estará bajo la supervisión del Cabildo.

Igualmente encontramos que la LOMLSLP (2000) en sus artículos 104 al 107 otorga a los ayuntamientos la facultad de crear dentro de la estructura de las administraciones públicas municipales de manera descentralizada instituciones jurídico-administrativas como son: Los fideicomisos; patronatos; organismos paramunicipales y organismos intermunicipales⁷⁰⁸. Su constitución será para atender múltiples propósitos como pueden ser la prestación de algún servicio público municipal; el desarrollo de programas sociales o asistenciales; o bien la explotación de bienes o recursos propiedad del municipio. Estas instituciones son consideradas por la LOMLSLP (2000) como organismos auxiliares municipales.

Como no es nuestra intención extendernos sobre las facultades de cada unidad administrativa ya que para ello el lector puede tener una visión amplia

⁷⁰⁷ De acuerdo con el artículo 53 de la LOMLSLP(2000) para la creación de una Delegación Municipal es necesario el acuerdo del ayuntamiento y que esa circunscripción cuente por lo menos con cinco mil habitantes e instalaciones para sus oficinas, mercados, escuelas, cárcel y panteón. Una vez acreditado todo esto, corresponde al Congreso del Estado discutir su aprobación. Los requisitos para ser Delegado Municipal así como sus facultades pueden consultarse en los artículos 92 al 96 de la LOMLSLP (2000).

⁷⁰⁸ En el caso de estos dos últimos organismos se requiere de acuerdo con el art. 106 de la LOMLSLP (2000) para su creación además de la aprobación del ayuntamiento la aprobación del Congreso del Estado.

Algunas de estas figuras jurídicas para la prestación de servicios públicos como el fideicomiso, las empresas de paramunicipales y los organismos descentralizados son explicados más adelante en el epígrafe 4.3.3. sobre las formas de prestación de los servicios públicos.

consultando las distintas leyes orgánicas municipales. Para cerrar este pequeño espacio sólo diremos que si bien es cierto que en los últimos años ha existido una preocupación por parte de los gobiernos municipales para mejorar sus procesos administrativos de planificación, control y gestión de recursos humanos. En la realidad las evidencias empíricas parecen indicar que eso tiende a ser un asunto de unos cuantos municipios⁷⁰⁹.

Lo anterior se corrobora cuando se revisan los datos de la encuesta CEDEMUN—INEGI (1995) los cuales muestran que sólo un 34,11% de los 2.395 municipios contaba dentro de sus estructuras administrativas con un área especializada de planificación. Igual suerte parece tener la función de control—evaluación que se realizaba en un 23,92 por cien del total de municipios, en términos numéricos 817 y 573 municipios respectivamente.

Los datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal del 2000 (INDESOL- INEGI, 2000) también son elocuentes con lo anteriormente expuesto. De este modo, sus resultados muestran que solo 1379 de los 2427 municipios cuentan con una Contraloría Interna (56.82%). En tanto solo 485 municipios cuentan con un área para realizar funciones de evaluación —apenas un 19.98%— mientras que 867 municipios —35.72%— contaban con un área para realizar las funciones de gestión de personal.

4.2.2.2. Los funcionarios municipales: Requisitos y formas de designación.

Es importante señalar que dentro del ámbito municipal mexicano no se cuenta con un servicio civil de carrera⁷¹⁰, por lo tanto, el modelo de designación de

⁷⁰⁹ En el anexo IV.3 se puede observar las características de los aparatos administrativos tanto de municipios urbanos medianos y grandes así como de municipios metropolitanos. Se puede inferir que en el caso de los municipios rurales este tipo de estructuras y procesos son menos frecuentes por su grado de desarrollo institucional.

⁷¹⁰ Un análisis del servicio profesional en el ámbito municipal puede verse en Merino Huerta, Mauricio (editor) (2006), *La gestión profesional de los municipios en México: diagnósticos, oportunidades y desafíos*, CIDE-Banco Mundial y Secretaría de Desarrollo Social, México.

Existen algunos estudios sobre el derrotero que ha tomado el servicio civil de carrera en México, en los cuales se reconoce la ausencia de este no sólo en el ámbito municipal sino también en las administraciones públicas estatales. En algunos de ellos se documentan las experiencias en algunas áreas del Gobierno Federal — por ejemplo en servicio exterior — y el Instituto Federal Electoral. Al respecto pueden consultarse los trabajos de, Haro Belchez, Guillermo (2000), *Servicio Público de Carrera: tradición y perspectiva*, Miguel Ángel Porrúa—INAP, México. Del mismo autor, Haro Belchez, Guillermo (1999), *Aspectos generales del servicio de carrera en la administración pública en México*, en *Revista Mexicana de Administración Pública*, núm.103, México. En ese mismo número puede consultarse, Pardo, María del Carmen, << La viabilidad política del

funcionarios públicos de primer nivel en las administraciones públicas municipales se asimila al denominado <<spoil system>> en detrimento de un modelo de selección sustentado en el mérito.

A ese respecto Guillén López (1996:72) opina que << sería mejor implantar procesos de reclutamiento y la permanencia del cuerpo de funcionarios alejados a los criterios del presidente municipal, lo cual pudiera propiciar la continuidad administrativa que no existe ahora en la administración y mejorar la calidad de las funciones municipales. >>. Una opinión parecida puede verse en Alicia Ziccardi (1996:16) quién señala que la ausencia del servicio civil en la esfera municipal propicia que no existan reglas claras para incorporación de los mandos superiores y medios, ni tampoco para los funcionarios. Aunque lo más grave de ello, es que esa situación origina la falta de sistemas de formación y de incentivos tanto para los funcionarios como para los empleados municipales.

Desde nuestra perspectiva, lo anterior parece ser un factor que pudiera afectar el funcionamiento de las administraciones públicas municipales, esto si se tiene en cuenta que cada tres años por el cambio de gobierno municipal se tiene que renovar los cuadros de funcionarios municipales. Esto creemos que provoca que se desperdicien las experiencias de los funcionarios que dejan sus cargos por el cambio de gobierno.

Dicha situación resultaba todavía más complicada para aquellos gobiernos municipales surgidos de la oposición y que con la alternancia llegaban por primera vez al gobierno municipal. De este modo, al momento de querer seleccionar y designar a sus funcionarios se enfrentaban a una escasez de recursos humanos propiciado por las fallas propias de ese sistema de selección ya que dentro de los mismos partidos políticos de oposición no había suficientes

servicio civil de carrera en México>>, pp. 7—40. Otra obra interesante, Uvalle Berrones, Ricardo (2000), *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México*, UNAM—Plaza y Valdez, México.

Por su parte, José Luis Méndez (1999: 35—38) menciona una serie de factores que han impedido el avance del Servicio Civil en México —tema, que en este país se ha discutido ampliamente su implementación sin haberla llevado a cabo— entre los que podemos subrayar la inexistencia de mecanismos adecuados de evaluación que permitan que este sistema sea realmente meritocrático. Vale la pena subrayar que un avance importante en ese sentido es la publicación de la Ley de Profesionalización del Servicio Público Federal en abril de 2003. La cual puede tener efectos en el ámbito de las administraciones públicas estatales y municipales, esto representa un tema de tesis posterior.

cuadros para integrarlos a la administración como funcionarios. Este fue uno de nuestros hallazgos⁷¹¹.

Ciertamente, en las leyes o códigos municipales encontramos los cargos, los requisitos y las formas de designación de los funcionarios, es decir quién o quienes los pueden designar, así como los procedimientos para hacerlo.

Así al hacer un análisis de las diversas leyes encontramos que el presidente municipal en su carácter de jefe de la administración pública es quien tradicionalmente propone a la aprobación del cabildo el nombramiento de los principales funcionarios, por ejemplo del secretario y el tesorero⁷¹² y en otros muchos casos del oficial mayor, contralor y delegados municipales.

Normalmente el resto de los funcionarios de las diversas carteras de primer nivel son nombrados y removidos directamente por el Presidente Municipal, lo cual le otorga un grado de discrecionalidad al procedimiento y por ello un peso político al Presidente Municipal frente al Cabildo.

Aquí vale la pena señalar, una prohibición que las leyes o códigos municipales establecen con relación al nombramiento de funcionarios, y es que estos no podrán ser miembros del ayuntamiento. Esto debido a que anteriormente existía una dualidad de cargos dentro de los gobiernos municipales toda vez que los miembros del ayuntamiento era común que además de su cargo como Regidor o Síndico, según fuera el caso, ocuparan alguna cartera dentro de la administración pública municipal. Por lo menos ese era el caso en el estado de San Luis Potosí, sin embargo, actualmente la mayoría de las leyes o códigos municipales de acuerdo con Reynaldo Robles (2000:312) establecen prohibiciones al respecto.

⁷¹¹ Esta visión aquí descrita corresponde a las distintas entrevistas que pudimos recoger y en las cuales algunos ex—presidentes municipales de partidos distintos al PRI coincidieron en señalar que ese fue un problema al que se enfrentaron. Además en municipios como el de San Luis Potosí, si bien el PAN contaba con una cantidad importante de militantes, sin embargo el problema es que muchos de esos militantes eran empresarios y por lo tanto, trabajar en la administración pública municipal no les resultaba tan atractivo económicamente. Además de que eso les representaba desatender en parte sus negocios. En este sentido, los gobiernos del Doctor Nava (1983-1985) y Guillermo Pizzuto (1988-1990) se enfrentaron a esa escasez de recursos humanos propios por la situación descrita.

⁷¹² En este caso el nombramiento recae directamente en el Cabildo, pero el Presidente Municipal tiene facultades para removerlos libremente. En Campeche, Baja California Norte, Chiapas y Guerrero —por citar un caso distinto— el Secretario del ayuntamiento es nombrado *directamente* por el Cabildo. Mientras que en Aguascalientes y Estado de México, el procedimiento se hace a partir de una terna que propone el Presidente Municipal.

No obstante lo anterior, en Baja California Norte hasta el año 2000 la normatividad contemplaba una salvedad para aquellos municipios que no puedan por cuestiones de orden económico pagar los servicios profesionales de un funcionario para ocupar la cartera de Secretario del ayuntamiento. En esos casos, la LOML permite que un regidor electo por mayoría del propio ayuntamiento ocupe ese cargo (Reynaldo Robles, 2000: 312).

En cuanto a los requisitos para ser funcionario, podemos señalar que no existe un modelo estandarizado a nivel nacional. De esta manera, en cuanto al requisito de la edad que deben tener los funcionarios encontramos que no se especifica en la mayoría de las leyes o códigos municipales un mínimo o máximo de edad⁷¹³. En éstas sólo se establece que deben ser ciudadanos en uso de sus derechos políticos, por lo que se puede asumir que por lo menos deben tener 18 años las personas que sean propuestas y nombradas funcionarios, ya que es la edad que la CPEUM considera en su artículo 34 como requisito para obtener la ciudadanía y con ello adquirir derechos políticos.

Por lo que se refiere a otros requisitos como el grado de estudios de los funcionarios, parece haber una tendencia cada vez mayor a establecer cierto grado de estudios a los funcionarios municipales, ya que entre los problemas que enfrentan las administraciones públicas municipales está el bajo nivel de estudios de sus funcionarios⁷¹⁴ y la carencia de políticas institucionales de formación de los funcionarios (Mejía Lira, 1991). Problemas que consideramos pueden estar influyendo en la capacidad de gestión⁷¹⁵ de los gobiernos municipales ya que

⁷¹³ Solo en el caso del Estado de Chihuahua se señala que la edad para ser funcionario es tener 21 años (Código Municipal, artículo 61). O en versión electrónica:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Chihuahua/wo22646.pdf>

⁷¹⁴ Al respecto, en la encuesta nacional de gestión municipal CIDE—INEGI (1993) se aportaron algunos datos interesantes con los cuales se puede corroborar que existe una clara relación entre el nivel de estudios y el grado de desarrollo socioeconómico del municipio. De este modo, en las administraciones públicas de municipios urbanos tiende a predominar entre los funcionarios un perfil con el grado académico de licenciatura e incluso algunos con posgrados, mientras que en los municipios semiurbanos y rurales existe un fuerte porcentaje de funcionarios por debajo de licenciatura y con cifras considerables de funcionarios que sólo cursaron el nivel de primaria. En ese sentido, puede consultarse también, García del Castillo (1994 y 1999) Sosa José (2007), Cabrero (2004) y la Encuesta Nacional Sobre Desarrollo Institucional Municipal (INDESOL- INEGI, 2000).

⁷¹⁵ José Luis Méndez (1999:21) señala que el bajo nivel de profesionalismo, la ausencia de un servicio civil y programas de formación son factores que propician que las administraciones públicas en América Latina tengan una baja capacidad de gestión.

como sostiene Crozier (1987:14) la calidad del servicio no puede desarrollarse sin una buena inversión en la calidad humana de los funcionarios.

Por último, para cerrar este punto queremos describir de manera breve el caso de designación y los requisitos para cada uno de los funcionarios que la LOMLSLP considera en cada caso. De este modo, habíamos señalado que el nombramiento y designación del Secretario, Tesorero, Oficial Mayor, Contralor y Delegados Municipales corresponde al Cabildo a propuesta del Presidente Municipal⁷¹⁶ tomando en consideración los siguientes requisitos específicos:

En el caso del Secretario del ayuntamiento, los requisitos son: Ser ciudadano potosino en uso de sus derechos civiles y políticos; haber concluido la educación preparatoria o su equivalente en aquellos municipios de menos de 50 mil habitantes; Título profesional de licenciatura en aquellos con población mayor a 50 mil habitantes; no haber sido condenado por ningún delito; no ser pariente consanguíneo o por afinidad hasta el cuarto grado de los integrantes del ayuntamiento (art. 77 LOMLSLP, 2000).

El tesorero debe cumplir con los anteriores requisitos y además caucionar por el manejo de los fondos y valores (Cfr. Art. 79 y 80 LOMLSLP, 2000). Para el cargo de Oficial Mayor la LOMLSLP (art.82) señala que los municipios con una población mayor de 40 mil habitantes contaran con un Oficial Mayor, el cual tendrá como único requisito, contar con título profesional de nivel de licenciatura (art. 83 LOMLSLP, 2000).

En el caso del contralor Interno, este debe cumplir los mismos requisitos que el tesorero con excepción de la caución (art.85, LOMLSLP, 2000). En aquellos municipios que cuenten con una población indígena significativa la LOMLSLP (art. 87) considera que deben integrar dentro de su estructura un Departamento de Asuntos Indígenas que atienda a esa población, el requisito que debe cubrir el

⁷¹⁶ El artículo 70 fracción V de la LOMLSLP regula dicho procedimiento. De esta manera, se entiende en dicho artículo que la propuesta de cada uno de los funcionarios debe hacerla el Presidente Municipal al Ayuntamiento en la primera sesión del Cabildo. En caso de que el Ayuntamiento no aprobase dichas propuestas el Presidente Municipal presentará una terna para cada puesto, para que el Cabildo haga la designación correspondiente. En caso de no hacerlo corresponde al Presidente Municipal hacer la designación de cualquiera de los miembros que integran cada terna. Esto nos habla del proceso institucional que al efecto existe para el nombramiento de los funcionarios, sin embargo también nos muestra el poder que tiene el Presidente Municipal en ese procedimiento.

Jefe de ese departamento es escribir y hablar —sic—suficientemente la lengua o lenguas indígenas de la región (art.88, LOMLSLP,2000).

Todo lo anterior nos permite observar una mayor preocupación por el legislador para profesionalizar las administraciones públicas municipales al integrar en la normativa municipal entre los requisitos que debe cubrir cada funcionario, aquellos de orden educativo vinculados con estudios universitarios.

Estos datos parecen coincidir con los datos de la Encuesta Nacional Sobre Desarrollo Institucional Municipal (INDESOL- INEGI, 2000). En el caso específico del Estado de San Luis Potosí⁷¹⁷, en dicha encuesta encontramos que los 58 municipios cuentan con un Secretario del ayuntamiento. De este número, es decir de los 58 Secretarios del Ayuntamiento 45 de ellos cuentan con estudios universitarios concluidos y 2 de ellos con estudios de posgrado. Sin educación formal dicha encuesta reporta que ningún funcionario esta en ese rango.

En el caso del Oficial Mayor solo 20 de los 58 municipios contaba con esa unidad administrativa debido al tamaño poblacional de los municipios. En estos 20 municipios 13 de los oficiales mayores contaban con estudios universitarios terminados, 3 con estudios técnicos o comerciales y 1 con estudios de secundaria.

Por lo que corresponde al Tesorero Municipal, los 58 municipios contaban con una tesorería municipal. En ese sentido, 34 tesoreros contaban con estudios universitarios terminados, 2 tesoreros contaban con estudios de posgrado, 7 con estudios de técnicos y comerciales y tan solo 3 con estudios de secundaria. En ese orden de ideas es importante señalar que ninguno de los tesoreros reportaba solo estudios de primaria.

⁷¹⁷ En la misma encuesta se pueden consultar los datos consolidados de los municipios del país y además la información viene desagregada por cada una de las entidades federativas. Datos más recientes sobre la profesionalización de los funcionarios municipales en los 58 municipios de San Luis Potosí puede verse en Santos Zavala, José (coordinador) (2012), Índice municipal de gobernanza local: San Luis Potosí 2011, El Colegio de San Luis, San Luis Potosí, México.

4.3. Capacidad de los gobiernos municipales en México para la prestación de los servicios públicos municipales.

En las próximas páginas nuestro propósito es explicar la capacidad de gestión para la prestación de los servicios que tienen los gobiernos municipales en México. Para ello aportaremos evidencia empírica que nos permita conocer los servicios públicos responsabilidad de los gobiernos municipales, haciendo para ello una descripción de cada uno de ellos.

Igualmente hacemos una descripción de las formas de prestación reconocidas en el diseño institucional para luego aportar evidencias empíricas de las encuestas municipales que nos permiten conocer las formas más utilizadas por los gobiernos municipales para la prestación de los servicios a su cargo. Del mismo modo aportamos datos sobre el nivel de cobertura de cada uno de los servicios públicos.

4.3.1. La responsabilidad de los gobiernos municipales para prestar servicios públicos.

Como se comentó en el capítulo uno hasta 1983 constitucionalmente los gobiernos municipales en México no sabían a ciencia cierta qué servicios públicos debían prestar⁷¹⁸. De este modo, mencionamos que uno de los alcances de la reforma municipal de 1983 fue definir con claridad los servicios cuya competencia y responsabilidad correspondía a este nivel gubernamental.

De esta manera, en la fracción III del artículo 115 de la CPEUM se estableció una lista de ocho servicios que huelga decir es enunciativa más no limitativa⁷¹⁹ o exhaustiva (Añorve, 1998: 85; García del Castillo, 1992: 30). Por lo tanto, las legislaturas estatales tienen la facultad de ampliar o disminuir el número

⁷¹⁸ Al respecto Serra Rojas (1979: 597) decía << tarea difícil es la de determinar cuáles son los servicios públicos que tienen carácter municipal>>. Sin embargo, ante esa indefinición Quintana Roldán (1995:428—429) tiene razón cuando señala que <<tradicionalmente a las municipalidades les ha correspondido la prestación de los servicios públicos inherentes a la satisfacción de las llamadas necesidades primarias o de primera necesidad (...) los que son de una urgencia inmediata para la vida misma, como son, entre otros, agua potable, mercados, panteones, drenaje, etcétera >>.

⁷¹⁹ La LOML del estado de Baja California Sur (art. 66 LOML) y la LOML (art.104) del Estado de Hidalgo hacen la aclaración de que los servicios públicos que se señalan en el artículo 115 de la CPEUM son enunciativos y no limitativos.

de servicios públicos municipales⁷²⁰ que corresponde prestar a los municipios de acuerdo a su capacidad financiera y administrativa, y a sus condiciones territoriales y socioeconómicas⁷²¹ (Sosa, 2010; Cabrero 2003). Los datos de los anexos IV.2 y VI.3 permiten corroborar esta reflexión.

Vale la pena señalar que el texto vigente de esta fracción, casi no ha cambiado, ya que si observamos su redacción — ver anexo II.4 —nos podemos percatar que lo único que se hizo en la reforma municipal de 1999 fue ser un poco más explícito en cuanto a su redacción y contenido, sobre todo en el tema de la coordinación y asociación de municipios. De este modo, se ha generado en México un fenómeno que Sosa (2010) denomina “Asociacionismo Municipal” o “Intermunicipalismo”.

Actualmente la asociación intermunicipal puede efectuarse no sólo entre municipios del mismo estado⁷²² sino también con otros municipios de otros estados siempre y cuando se cuente con la aprobación de los Congresos Estatales, respetando previamente la decisión de los ayuntamientos involucrados toda vez que sin el acuerdo de éstos no puede haber asociación y coordinación gubernamental.

De todo esto, podemos rescatar que la responsabilidad de los gobiernos municipales como prestadores de servicios públicos se encuentra enraizada en las leyes, mientras que su capacidad para prestarlos está sujeta a factores de orden económico y administrativo⁷²³ y a la capacidad interna de los ayuntamientos para lograr acuerdos y establecer —externamente— mecanismos de coordinación

⁷²⁰ En el caso concreto de San Luis Potosí, tanto la Constitución Estatal (artículo 114, fracción III, inciso i) como la LOMLSLP (art. 141, fracción IX) consideran —además de los que establece el 115 constitucional— como una responsabilidad de los ayuntamientos de ese estado la prestación del servicio de Cultura y Recreación. En el caso del Estado de Hidalgo la LOML (art. 104) considera un catálogo de servicios públicos municipales mucho más amplio que el contenido en el artículo 115 de la CPEUM. Entre los servicios públicos adicionales se pueden mencionar aquellos relacionados con el registro del estado familiar, protección de la flora la fauna y el medio ambiente, fomentar el turismo y la recreación, sanidad municipal y asistencia social.

⁷²¹ Álvarez Icaza (1987:521) señala que <<los municipios urbanos pueden contar además con los servicios de bomberos, estacionamientos, servicios de transporte, etc.; Los municipios rurales en ocasiones cuentan sólo con servicios rudimentarios de mercados y panteones>>.

⁷²² En aquellos casos de asociación entre municipios del mismo estado no se requiere la aprobación del Congreso Estatal.

⁷²³ En este tenor García del Castillo (1999:117 y 118) sostiene que << la prestación de servicios municipales —en términos de su calidad, cobertura, eficiencia y eficacia— es, en buena medida, el reflejo de su capacidad financiera, de planeación y gestión de la administración municipal. >>.

gubernamental que les permitan mejorar los procesos de prestación de los servicios a su cargo⁷²⁴.

Igualmente su capacidad estará en función de las formas de gestión que el ayuntamiento decida adoptar para proveer y prestar los servicios, ya que si bien el modelo convencional ha sido hacerlo directamente (Ferris, 1997: 117; Osborne y Gaebler, 1997; Bazaga, Carrillo y Delgado, 1997: 419) lo cual en ocasiones ha resultado ser lo más costoso (Del Castillo y Hernández, 1999: 4). Sin embargo, no es la única alternativa de prestación, ya que la normativa municipal en México considera otras formas para la prestación de los servicios públicos municipales que la misma realidad económica—administrativa de los municipios está obligándoles a adoptar a éstos como una medida que les ayude a fortalecer su capacidad de prestar y llevar servicios a sus comunidades.

Así cuestiones como la financiación, la reglamentación, los mecanismos de coordinación intergubernamental y la participación ciudadana parecen tener importancia —como lo veremos más adelante— a la hora en que los ayuntamientos se enfrentan a tomar la decisión respecto al modelo para la prestación de cada servicio público a prestar que les permita cumplir en términos de cobertura y calidad dichos servicios.

Antes de explicar las diversas alternativas y formas de prestación de los servicios públicos municipales que existen en México, consideramos prudente para los alcances de este trabajo describir brevemente en qué consiste cada uno de los servicios.

4.3.2. Descripción y características de los servicios públicos municipales.

De acuerdo al epígrafe anterior parece evidente que los servicios públicos constituyen una responsabilidad legal para los gobiernos municipales y por lo tanto su prestación se ha convertido en la parte sustantiva del quehacer de sus

⁷²⁴ La coordinación intergubernamental como veremos más adelante, es una alternativa que tienen los municipios para mejorar la prestación de los servicios que ofrecen los ciudadanos. En relación con esta idea puede Cfr. (García del Castillo 1992:30).

administraciones públicas y alrededor de la cual giran las demás funciones administrativas (Del Castillo y Hernández, 1999: 22; Del Castillo, 1999: 101—102; Martínez Cabañas, 1995: 121). Esta reflexión se entiende si tomamos en cuenta que la prestación de servicios representa para los ayuntamientos su fuente de legitimidad y su <<cara visible>> frente a la sociedad⁷²⁵.

Por ello, nos parece importante —por lo menos para este capítulo— que además de saber cuáles son los servicios públicos municipales, podamos conocer sus principales características para dimensionar su problemática y los procesos técnicos que implican su prestación. Esto nos aportara los elementos para explicar y entender no sólo lo que hacen los gobiernos municipales en México en materia de servicios públicos sino también por qué los municipios asumen determinadas formas y no otras para su prestación.

Con esto, no pretendemos de ningún modo entrar en discusiones sobre el concepto mismo de servicio público⁷²⁶, porque somos conscientes de que no existe un acuerdo general sobre éste (Serra, 1993)⁷²⁷. Además de que esto no es parte esencial de este epígrafe ni de esta tesis. No obstante, en este trabajo hemos adoptado y adaptado la definición que al respecto hace Serra Rojas (1993:102). De este modo, partimos de la idea de que los servicios públicos municipales son una actividad técnica realizada de manera directa o indirectamente por la administración pública municipal o autorizada a los particulares o a otros entes públicos, cuyo propósito final es asegurar de manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro⁷²⁸ la satisfacción de una

⁷²⁵ Aquí coincidimos con Añorve (1998: 86) cuando señala que << los servicios públicos son la expresión tangible y visible de la actividad que desarrolla la administración pública local, porque generalmente son el elemento más importante al que recurre la población para evaluar la capacidad y eficacia de sus autoridades; de la eficiencia y eficacia con que se preste un servicio en términos de calidad y cantidad, depende en mucho el cumplimiento de su objeto social y la imagen pública del ayuntamiento y su administración>>. Asimismo, como dato adicional, los servicios públicos en México representan de acuerdo a García del Castillo (1999:101) la segunda causa de movilización — de protesta— social.

⁷²⁶ Huelga decir que en México este concepto es analizado dentro de los estudios de la teoría del servicio público por los especialistas de derecho administrativo. Al respecto puede verse Serra Rojas (1988: 99 a 126) Gabino Fraga (1993) y Nava Negrete (1995: 334).

⁷²⁷ Al respecto Gabino Fraga (1993: 5 y 21) sostiene que no hay un consenso generalizado en torno al concepto de servicio público, ni aún entre los eminentes juristas —Douguit, Jeze, y Bonnard — de la doctrina francesa de la nominada <<escuela del servicio público>> ya que para el primero es la actividad ejercida por el Estado, para el segundo la característica se encuentra en el régimen jurídico aplicable a esa actividad, mientras que para Bonnard, la diferencia estriba en el medio, es decir en la organización que realiza esa actividad.

⁷²⁸ El manual de servicios públicos municipales (BANOBRA—INAP, 1989) señala como características esenciales de los servicios públicos, su permanencia, la regularidad, la continuidad y ser una actividad que no tienen con finalidad el lucro.

necesidad colectiva⁷²⁹ de interés general dentro de la demarcación municipal, sujeta a un régimen de derecho público.

En efecto, podemos inferir que los servicios públicos municipales surgen como una respuesta gubernamental a aquellas demandas que le son planteadas desde la esfera social, y al ser el municipio el ámbito de gobierno más cercano al ciudadano⁷³⁰, es éste quien trata de dar satisfacción a las mismas a través de acciones — técnicas, de administración y movilización de recursos humanos, materiales y financieros— concretas y responsables⁷³¹, ya sea de manera directa o promoviendo la participación de agentes privados o mediante la coordinación con los otros niveles de gobierno.

Lo anterior tiene sustento si pensamos que la evaluación e imagen de un <<buen gobierno>>⁷³² la efectúan los ciudadanos sobre la base de la calidad o nivel de eficiencia de los servicios que presta (García del Castillo y Hernández, 1999: 3 y 4; Martínez Cabañas, 1995:132).

Por lo que el tema de los servicios públicos municipales, ha sido también objeto de estudio y análisis desde una perspectiva más administrativa, así lo corroboran la gran cantidad de trabajos⁷³³ que al respecto se han elaborado y en

⁷²⁹ Montaña Agustín (1978:37) al definir los servicios públicos establece que su realización conlleva a la satisfacción de una necesidad social, económica o cultural, sin embargo a nosotros nos parece que el término colectivo englobaría en todo caso un tamiz más amplio a lo estrictamente social, económico o cultural, vgr. una necesidad de seguridad.

⁷³⁰ Hernández Torres (1999:3) menciona que <<en México, los ayuntamientos como órganos de gobierno municipal son gestores y, en la mayoría de los casos tomadores de decisiones e instrumentadores de respuestas y soluciones a los requerimientos básicos de la comunidad>>.

⁷³¹ Retomamos aquí el concepto de administración responsable en los términos de Carrillo y Tamayo (1997, 200), los cuales se refieren a éstas como aquellas organizaciones que << dan una respuesta rápida y positiva a las demandas populares>> y que por lo tanto, se les puede considerar como administraciones sensibles a las necesidades de su público.

⁷³² Ziccardi y Saltalamacchia (1997:31) afirman que un buen gobierno es aquel que promueve el bienestar general. Asimismo, señalan que los indicadores que permiten evaluarlo son entre otros: la eficiencia, la eficacia, y la responsabilidad en el desempeño de las funciones que legalmente tienen asignados, rendición de cuentas, atención de las demandas y la institucionalización de la participación ciudadana.

⁷³³ Nos podemos encontrar con un sinnúmero de fuentes que dan cuenta de este tema, por lo tanto el lector puede consultar entre otros trabajos, Añorve Baños, Manuel, Servicios Públicos Municipales, Editorial Porrúa, México, 1998; García del Castillo, Rodolfo, Los Servicios Públicos Municipales, Documento de Trabajo Núm. 3, CIDE, México, 1992; García del Castillo, Rodolfo (2001), <<La modernización administrativa y los servicios públicos municipales>> S/f; García del Castillo, Rodolfo y Hernández, Misael, Formas Claves para la Prestación de los Servicios Públicos Municipales, Documento de Trabajo núm.16, CIDE, México, 1999; Álvarez Icaza, María, <<Servicios Públicos en el Municipio>> en Bohem de Lameiras (coord.), El Municipio en México, El Colegio de Michoacán, 1987; Mejía Lira, José, Servicios Públicos Municipales, Colegio Zinacatecalt, núm. 1, Universidad Autónoma del Estado de México (UEM), 1994.

Asimismo existen algunos estudios del caso entre los que podemos consultar, Cabrero, Enrique y García del Castillo, La Gestión de servicios urbanos: un reto a la innovación en los gobiernos locales, Documento de Trabajo Núm. 15, CIDE, México, 1999; Hernández Torres, Misael, Servicios Municipales: Una Experiencia de Concesión, Documento de Trabajo Núm. 23, CIDE, México, 1999; Hernández Téllez Carlos y Alejandro Villagómez A, <<Participación del Sector Privado en servicios municipales: el agua potable>>, en Gestión y Política Pública, Vol. IX núm. 2, segundo semestre, CIDE, México,

los cuales nos hemos apoyado — tomando de todos un poco— para elaborar las siguientes líneas, las cuales tienen como propósito proporcionar una breve descripción y características sobre cada uno de los servicios a cargo de los gobiernos municipales en México.

Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales: Se considera un servicio altamente técnico⁷³⁴ ya que su provisión y producción implica la instalación, mantenimiento y conservación de las redes de agua, alcantarillado y del drenaje sanitario y pluvial, así como la construcción de plantas para la potabilización y tratamiento de las aguas. Otras actividades tienen que ver con la distribución del agua hasta la toma domiciliaria o los predios conectados a la red de agua y la vigilancia de su calidad (Añorve, 1998; Mejía, 1992). Por todo esto se considera un servicio de carácter vital para la población y por ello su ausencia puede ser un detonante de movilizaciones ciudadanas por ser el más problemático – ver cuadro IV.3.-

El alumbrado público: Es un servicio muy especializado que debe prestar el municipio en forma continua, regular y uniforme, para lo cual requiere instalar un sistema de iluminación eléctrica con el objeto de iluminar los lugares públicos y con ello brindar seguridad a los ciudadanos y una buena imagen de las ciudades o pueblos (Mejía Lira, 1994).

Sin embargo, para la operación de este servicio los gobiernos municipales dependen del suministro de energía eléctrica de las empresas que ofrecen en México esta función⁷³⁵, ante las cuales tiene que hacer las gestiones, trámites y pagos que se requiera para instalar dicho sistema con la salvedad de que

2000; Briceño, Guzmán Liliana, << Concesión del servicio de limpia, recolección y disposición final de desechos sólidos en el municipio de Benito Juárez, Quintana Roo>>, en Hacienda Municipal núm. 61, INDETEC, México, 1997.

También podemos consultar algunos manuales, INAP—BANOBAS, Manual de los servicios públicos Municipales, México, 1987; INAP, La administración de los servicios municipales, Guía técnica núm. 9, México, 1985.

⁷³⁴ Esto propicia, que la operación y funcionamiento de este servicio requiera un caudal de recursos humanos, técnicos y financieros que muchos municipios no están en condiciones de financiar y por lo mismo recurran a otras formas de prestación.

⁷³⁵ García del Castillo (1999:128) menciona que el soporte financiero de las obras suele llevarse con apoyos de la banca de desarrollo y que el peso fuerte de la operación y un buen número de responsabilidades de este servicio recaen en la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLYFC), por lo que el papel del municipio frente éstas es más bien al de un cliente.

normalmente estos gastos son irre recuperables (García Del Castillo y Hernández, 1999: 27).

Además, el mantenimiento menor del sistema —cambiar bombillas y balastos— y el pago bimestral⁷³⁶ de los consumos que el sistema de iluminación genere corresponde a los gobiernos municipales, el cual dicho sea de paso en muchas ocasiones representa un gasto enorme para las administraciones municipales⁷³⁷.

Asimismo al ser un servicio indivisible (Santana Loza, 1999:26) a las administraciones públicas municipales les resulta difícil o casi imposible determinar la cantidad del servicio que cada particular recibe en forma individual. Por tanto, es tarea difícil calcular la carga tributaria que corresponde a cada contribuyente⁷³⁸. Aunado a lo anterior se puede apreciar en el cuadro IV.3 que es uno de los servicios públicos más problemáticos.

Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos: Este servicio consta de varios procesos que involucran actividades como la recolección de la basura en las calles, banquetas, plazas y áreas públicas; selección de la basura; procesamiento y disposición final de desechos sólidos producidos por los habitantes del municipio. Todo ello tiene como finalidad preservar el medio ambiente.

⁷³⁶ Tanto la CFE como la CLYFC aplican para el servicio de alumbrado la tarifa 5 que normalmente está subvencionada pero que a lo largo del tiempo ha tendido a aumentar considerablemente — este punto lo abordaremos en el siguiente capítulo— propiciando desequilibrios en las finanzas municipales.

⁷³⁷ Sólo para dar una idea de la carga que significa para los municipios prestar este servicio, varios de los ex— Presidentes municipales entrevistados en nuestro estudio nos comentaron que en ocasiones la cantidad de las participaciones federales que recibían se invertían íntegramente en el pago de energía eléctrica a la CFE — tanto del alumbrado, el consumo de las oficinas y el consumo de los pozos de agua potable a su cargo —, lo cual limitó en mucho su capacidad financiera y su capacidad para prestar otros servicios.

⁷³⁸ En su artículo Santana Loza (1999) comenta la problemática a la que se están enfrentando los gobiernos municipales en México para cobrar este servicio. De este modo, de acuerdo a su estudio en 19 entidades federativas se cobra un pago mediante la figura tributaria denominada <<Derecho de Alumbrado Público>> cuya base se aplica un porcentaje —entre un 6 al 10%— al consumo de los clientes de la CFE. Dicho cobro, comenta Santana Loza (idem) fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en aquellos casos que los ciudadanos protestaron por su cobro.

Otro estudio que analiza la problemática de los municipios para el cobro de las tarifas por alumbrado público, puede consultarse en, Díaz Manuel y García del Castillo, Rodolfo, Innovación financiera en gobiernos locales: el caso del municipio de Aguascalientes, CIDE, Documento de Trabajo núm. 35, México, 1995, pp.41—42.

Por lo tanto, su operación suele resultar además de compleja costosa⁷³⁹ ya que requiere además de la infraestructura necesaria para su operación — vehículos, barredoras, contenedores, construcción de rellenos sanitarios⁷⁴⁰ o plantas para su industrialización o incineración— una gran cantidad de recursos humanos.

Vale la pena subrayar que la prestación de este servicio requiere además de lo anterior, que los gobiernos municipales realicen entre otras actividades: Gestiones intergubernamental con otras instituciones⁷⁴¹; planificación interna del servicio que permita el diseño de horarios y rutas y con ello la satisfacción de los ciudadanos. Aquí es preciso señalar que es uno de los servicios que más conflicto genera entre las autoridades municipales y la sociedad, aunque también tiene el efecto contrario, es decir, generar la participación de los ciudadanos en las tareas de mejoramiento del servicio⁷⁴².

Mercados y Centrales de Abastos: Este servicio público municipal comprende el establecimiento, organización y funcionamiento de instalaciones adecuadas para la comercialización de mercancías tanto al menudeo como al mayoreo. Aunque cabe decir que, las administraciones municipales sólo proporcionan los lugares y locales para que se realicen las actividades comerciales y con ello se asegure el abasto. Esto según afirma Quintana Roldán (1995:434) porque los municipios actualmente están imposibilitados para construir con sus propios recursos los mercados. Por tanto, el papel de los gobiernos municipales en la prestación de este tipo de servicio se asemeja más al de un promotor de inversiones privadas.

⁷³⁹ Para Hernández Torres (1999:8) este servicio es uno de los que implica mayores dificultades tanto por el equipo tecnológico necesario para su prestación como por los insumos financieros que requiere. En este sentido lo cataloga como un servicio fundamental en la vida comunitaria de un municipio y por lo mismo suele fungir como un buen parámetro para la percepción y calificación de una administración municipal.

⁷⁴⁰ Los rellenos sanitarios, permiten utilizar la basura para rellenar depresiones en terrenos que, posteriormente, al ser cubiertas con una capa de tierra, pueden convertirse en zonas verdes. Cfr. Gobierno y Administración Municipal en México, CEDEMUN, 1993

⁷⁴¹ En este caso con las dependencias de los Ministerios de Salud y Medio Ambiente del Gobierno Federal, sobre todo para cuestiones de apoyo técnico en el tratamiento de la basura.

⁷⁴² El estudio de caso de Hernández Torres (1998) en el municipio de Morelia Michoacán es un buen referente sobre los efectos que tiene el servicio de limpia en la participación ciudadana. En éste, nos describe por un lado que los problemas del aseo y recolección de la basura generaron un gran disgusto social pero al mismo tiempo fue un detonador que propició la participación ciudadana en la prestación de ese servicio.

Si se observan los datos del cuadro IV.3 se puede decir que después de los servicios de parques y jardines, rastro y panteones es de los servicios públicos municipales menos problemáticos si se le compara con el servicio del agua potable que es el más problemático. Quizá esto se deba a que no es un servicio considerado de primera necesidad. Vale la pena señalar que de acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal del año 2000 (INDESOL-INEGI, 2000) este servicio no existía en el 44.33% (1076) de los 2427 municipios del país. Asimismo si se revisan los datos de prioridad de los servicios dentro de la cabecera el servicio de mercados no es tan prioritario (7.05%) si se le compara con el servicio de agua potable que es altamente prioritario (84.10%) (INDESOL-INEGI, 2000).

Cuadro IV. 3. Servicios públicos municipales en México más problemáticos dentro de la cabecera municipal.

Servicios	Absolutos 1995	Relativos 1995	Absolutos 2000	Relativos 2000
Agua potable	874	36.49	1,449	59.70
Drenaje y alcantarillado	241	10.06	930	38.32
Alumbrado público	198	8.27	862	35.52
Seguridad pública	353	14.74	900	37.08
Tránsito y vialidad	22	0.92	226	9.31
Limpieza de calles y recolección de basura	327	9.89	924	38.07
Pavimentación	151	6.30	611	25.18
Mercados centrales de abasto	54	2.25	343	14.13
Panteones y cementerios	17	0.17	173	7.13
Rastros	28	1.17	173	7.13
Parques y jardines	9	0.37	81	3.34
Transporte	106	4.43	382	15.74
Otros			53	2.18
Número de municipios	2,395		2,427	

Fuente: Elaboración Propia con los datos de las encuestas: 1995 y 2000, así como Cabrero (2003:242).

Panteones o Cementerios: Este servicio público municipal tiene por objeto proporcionar a la población sitios adecuados para las inhumaciones,

exhumaciones o cremaciones de cadáveres y restos humanos. Cuando en su prestación intervienen particulares el papel del gobierno municipal se concreta a las tareas de regulación. Con los datos del cuadro IV.3 se puede afirmar que es el servicio público menos problemático seguido del servicio de parques y jardines.

Rastro: Con este servicio los gobiernos municipales proporcionan las instalaciones adecuadas para que los particulares realicen en condiciones de higiene la matanza de los animales. De esta manera, corresponde a los gobiernos municipales realizar funciones de vigilancia cuidando que esta actividad se lleve a cabo en cantidades y condiciones de salubridad e higiene necesarias.

Existen en México dos tipos de rastros a saber; los rastros tipo inspección de la Secretaría de Salud conocidos como TSS, los cuales son los más comunes en los municipios que prestan este servicio. Los rastros tipo inspección federal (TIF) que se diferencian de los anteriores porque permiten además de la matanza la industrialización de los productos de la carne, por tanto, su construcción es mucho más costosa y su existencia en los municipios es menos frecuente.

Los datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal del año 2000 corroboran que la cobertura de este servicio público en todo el país es apenas del 43.43% del total de municipios, es decir, 1373 municipios (56.57%) no prestan el servicio de rastros (INDESOL-INEGI, 2000).

Calles, Parques y Jardines y su equipamiento: El servicio público municipal de calles tiene que ver con las tareas de construcción, pavimentación, ampliación y mantenimiento de las vías públicas. Por estas características se le considera un servicio típicamente municipal que requiere la supervisión directa de la autoridad local para promover el desarrollo urbano de la ciudad. Condición que aunada al aumento de su demanda por el crecimiento de las ciudades ha propiciado que se haya convertido en un servicio más o menos problemático, ya que si observamos los datos del cuadro IV.3 encontramos cambios en el número de menciones entre 1985 y el año 2000.

Por su parte el servicio de parques y jardines constituye de acuerdo con Añorve (1998:99) “la acción mediante la cual los gobiernos municipales brindan a

sus habitantes lugares para el esparcimiento y áreas verdes, y el equipamiento tiene que ver con las fuentes y los motivos ornamentales”. Vale la pena subrayar que no todos los municipios prestan este servicio y quizá por ello se le considere como el servicio público menos problemático.

Cabe advertir que ambos servicios son costosos por lo que Añorve (ídem) sugiere que técnicamente es aconsejable que su prestación se haga una vez que se han satisfecho otros servicios públicos municipales considerados como básicos.

Seguridad Pública y Tránsito: Estos servicios públicos tienen por objeto brindar la seguridad personal y de los bienes de los ciudadanos así como mantener el orden público⁷⁴³ mediante la aplicación de los reglamentos de policía y buen gobierno y el de tránsito municipal. Por sus características, es común que los gobiernos municipales generalmente los organicen bajo un solo departamento o dirección.

El servicio de seguridad pública y tránsito municipal según se observa en el cuadro IV.3 es de los servicios más problemáticos. En ese sentido vale la pena subrayar como ya lo comentamos en el epígrafe 4.13 que a diferencia de los otros servicios públicos en las leyes municipales su forma de prestación no se considera sujeta a concesión de particulares.

Los datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal del año 2000 (INDESOL- INEGI, 2000) corroboran lo anterior ya que en los 2427 municipios el servicio de seguridad pública se presta de manera directa en 1853 de ellos, y un buen número de municipios utilizan el convenio intermunicipal (136) y el convenio con el estado (184) para su prestación. En el caso del servicio de tránsito en la misma encuesta se puede observar que este servicio no existe en 1061 de los 2427 municipios (43.72%) y en el resto de los municipios su prestación prevalece dentro de la esfera municipal (822 municipios, 33.87%) y en

⁷⁴³ Por su naturaleza la función de los gobiernos municipales en materia de seguridad pública de acuerdo al art. 21 de la CPEUM está más relacionada con la prevención del delito y por tanto sólo le corresponde la aplicación de sanciones por la falta a los reglamentos administrativos, las cuales consistirán en multa o arresto por 36 horas.

convenio con el estado 472 municipios (19.45%) prestan ese servicio a través de ese mecanismo.

Revisemos a continuación las formas de prestación que pueden asumir los servicios públicos municipales en México.

4.3.3. Las formas de prestación de los servicios públicos municipales: Los gobiernos municipales ante el dilema de remar⁷⁴⁴ o llevar el timón.

Frente a la responsabilidad constitucional de prestar servicios públicos, en la práctica los gobiernos municipales se enfrentan a la realidad económica de sus haciendas⁷⁴⁵ — según lo veremos más adelante, caracterizada por la escasez de recursos— y a una mayor demanda de los servicios por parte de la sociedad⁷⁴⁶, que parece superar la oferta o cobertura que los gobiernos están en condiciones de proveer. Esta situación parece propiciar que la demanda de servicios este creciendo a un ritmo mayor que los recursos financieros⁷⁴⁷ de que disponen los ayuntamientos.

Sumado a lo anterior, como se ha mencionado, algunos servicios por su grado de especialización requieren de grandes inversiones financieras para su prestación. Un ejemplo de ello son los casos del servicio del agua potable, alcantarillado y tratamiento del agua así como el servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos. Esta situación pone a los gobiernos municipales frente a una doble decisión, por un lado decidir ¿Qué servicios públicos son realmente necesarios y demandados por la comunidad? Y

⁷⁴⁴ De acuerdo con E. S. Savas (citado por Osborne y Gaebler, 1997:55) << prestar servicios es remar, y el gobierno no es bueno remando>> en tanto que gobernar implica llevar el timón.

⁷⁴⁵ El contraste de las características de las haciendas públicas municipales se puede ver en el anexo IV.3.

⁷⁴⁶ En el anexo IV.3 se pueden ver las características de la relación entre gobiernos municipales y ciudadanos. En donde podemos observar que mientras en los municipios de menor tamaño las movilizaciones ciudadanas son para demandar servicios básicos y aumentar su cobertura en cambio en los municipios metropolitanos los ciudadanos demandan servicios públicos de calidad. Las formas de organización también son diferentes.

⁷⁴⁷ Al respecto Hernández Téllez y Villagómez A. (2000: 368) sostienen que los servicios públicos municipales han constituido un serio problema para las autoridades encargadas de proporcionarlos debido en gran parte a la falta de recursos para su financiamiento. En este mismo tenor, García del Castillo (1999: 152—157) sostiene con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Gestión Municipal de 1995 que el principal obstáculo al que se enfrentan las administraciones municipales para la prestación de los servicios públicos es la falta de recursos financieros —el segundo obstáculo es la falta de personal capacitado— y que esto tiende a agudizarse sobre todo en los municipios que cuentan con mayor población.

por otra parte decidir ¿Qué forma utilizar para prestar los servicios públicos a su cargo?

Para responder a la primera pregunta, los gobiernos municipales de acuerdo con Mejía Lira (1992:71) deben de tomar en cuenta varios factores, entre ellos: el tipo de servicio y la urgencia que su prestación requiere⁷⁴⁸; el crecimiento urbano del municipio; analizar los costos de inversión y operación de los servicios. Pero sobre todo advierte Mejía Lira (1992) se tiene que analizar la capacidad del gobierno municipal para financiar, producir y mantener en buen funcionamiento cada uno de los servicios públicos. Si después de analizar estos factores el resultado no ofrece soluciones dentro de la organización municipal, entonces los ayuntamientos pueden buscar otras alternativas como respuesta a la segunda pregunta.

De este modo, encontramos que el marco normativo municipal de las entidades federativas (estados)⁷⁴⁹ y algunos autores (Mejía Lira, 1994; Del Castillo y Hernández, 1999; Hernández Torres, 1999) coinciden en señalar que los ayuntamientos cuentan con dos formas⁷⁵⁰ para prestar los servicios públicos a su cargo: una forma directa⁷⁵¹ y otra opción es prestar dichos servicios de manera indirecta. Esta última forma asume distintas variantes, entre las principales podemos mencionar las siguientes:

⁷⁴⁸ Aunque parece no haber un acuerdo — en cuanto a las bases y criterios— para elaborar una taxonomía de los servicios (Mejía, 1992: 71; Añorve, 1998: 90—91) sin embargo, estos en general se clasifican de acuerdo a las necesidades que cubren. De esta manera, si se toma en cuenta para su clasificación el tipo de necesidades que satisfacen, luego entonces podemos tener que los servicios de agua potable, energía eléctrica, salud y vivienda formarían parte de servicios que cubren necesidades básicas o prioritarias. Mientras que los servicios vinculados a las necesidades de desarrollo urbano serían el servicio de alcantarillado, banquetas, pavimentación de calles, parques y jardines, vialidad, transporte urbano, limpia, panteones y rastros. El servicio de seguridad pública y tránsito cubriría aquellas necesidades sociales valga la redundancia de seguridad pública. Los servicios públicos mercados y centrales de abasto permiten a los gobiernos municipales cubrir aquellas necesidades de orden económico. En tanto que los servicios públicos relacionados con la atención a grupos marginados y minusválidos tienden a cubrir necesidades de asistencia social. De todas estas necesidades, las primeras de ellas por ser vitales para una comunidad no permiten postergar su atención aunque en la práctica el problema parece estibar según García del Castillo y Hernández (1999: 15) en que <<al parecer todos los servicios públicos (artículo 115) son considerados en el rango de naturaleza prioritaria para el bienestar y la estabilidad social>> lo que trae como consecuencia que los ayuntamientos los presten de manera directa. Esta decisión parece generar de acuerdo con estos autores en problemas de ineficiencias en el uso y ampliación del gasto, así como en la cobertura y calidad de los servicios si se tiene en cuenta los escasos recursos de que disponen los gobiernos municipales.

⁷⁴⁹ En el caso del Estado de San Luis Potosí, se puede confrontar la LOMLSLP (2000) que en su título octavo habla de los servicios públicos y ahí mismo en el capítulo I establece las modalidades para la prestación de los servicios (artículos 142 al 144).

⁷⁵⁰ Bazaga, Carrillo y Delgado (1997) se refieren a estas formas como modelos para articular la producción de servicios, distinguiendo entre producción propia y producción separada.

⁷⁵¹ En este caso el gobierno municipal es el responsable de todo el proceso —provisión y producción— que conlleva la prestación de los servicios municipales, creando ex profesamente dentro de la estructura administrativa una unidad que se responsabilice de esto.

- i. **La Concesión**⁷⁵². Esta forma de prestación de los servicios públicos se caracteriza por la intervención de empresas del sector privado —personas físicas o morales— llamados concesionarios. Los cuales obtienen del ayuntamiento un contrato cuya figura jurídica se denomina valga la redundancia concesión para el manejo total o parcial de un determinado servicio.

Vale la pena subrayar que en aquellos casos que el ayuntamiento decide concesionar un servicio público municipal a agentes privados, este acto no exime a los ayuntamientos de sus responsabilidades consustanciales ya que en todo tiempo éstos conservan la titularidad de los servicios públicos⁷⁵³ y por tanto, se mantienen como un órgano normativo y de vigilancia en su prestación (Osborne y Gaebler, 1997: 84; Martínez Cabañas, 1995:135; García Del Castillo y Hernández, 1999:19). Como ya se mencionó los servicios públicos de seguridad pública y tránsito municipal de acuerdo con la normatividad municipal no están sujetos a esta forma de prestación.

- II. **Los Convenios Intergubernamentales con el Gobierno del Estado.** Este tipo de convenios intergubernamentales de carácter vertical entre el gobierno del estado y el municipio suelen operar para la prestación de un servicio público municipal.

⁷⁵² Como no es motivo de este epígrafe y de esta tesis profundizar en el tema de la Concesión, sin embargo, por la importancia que el mismo tiene en los estudios municipales solo queremos mencionar que si se pretende conocer algunos aspectos jurídicos administrativos para el otorgamiento de las concesiones en el ámbito municipal se puede consultar el trabajo de Castañeda Angilberto (1994). Para un estudio de un caso concreto de <<concesión>> con todos sus detalles puede consultarse, Briceño Guzmán, Liliana Ethel, <<Concesión del Servicio de limpia, recolección y disposición final de desechos sólidos en el Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo>>, en Revista Hacienda Pública no.61, diciembre de 1997. Para tener una visión de su regulación en las leyes orgánicas puede consultarse, CEDEMUN, Los Municipios de México, versión CD, 1997.

En el caso del estado de San Luis Potosí su regulación está contenida en la LOMLSLP (artículos 151 al 158) donde entre otras cosas se estipulan: los procedimientos para el otorgamiento de las concesiones a particulares; los plazos —que no excederán en todo caso, de 15 años—; las obligaciones del concesionario; las causas para la cancelación del contrato de concesión y las prohibiciones para ser concesionarios. En este caso vale la pena subrayar que dicha Ley prohíbe auto-concesionar servicios públicos a miembros del Ayuntamiento y funcionarios públicos municipales, así como a sus familiares en línea directa sin limitación de grado o aquellas empresas donde éstos tengan intereses.

⁷⁵³ Esto implica que el ayuntamiento mantiene la facultad de decidir sobre aspectos importantes como la anulación y la cancelación de la concesión. En ese sentido, la LOMLSLP en su artículo 154 considera entre otras causales para la cancelación de la concesión las siguientes: aquellos casos cuando no se inicie la prestación del servicio dentro del plazo señalado en la concesión; por causas de interés público; cuando se constate que el servicio público se presta de forma irregular o distinta; por incumplimiento de las obligaciones del concesionario; cuando el concesionario sub-concesione el servicio público a otro agente privado que le fue concesionado. Asimismo en aquellos casos que se considera que existe una violación a los precios y tarifas autorizados, así como por el mal uso y falta de mantenimiento a los bienes e instalaciones proporcionados en la concesión.

Esta forma de prestación suele darse en aquellos casos en que un ayuntamiento no puede proporcionar de acuerdo con su capacidad financieras y administrativa dichos servicios públicos de manera excepcional⁷⁵⁴. Para ello, se considera la firma de un convenio de carácter administrativo entre el ayuntamiento con el Gobierno del Estado. De este modo, el Gobierno del Estado o un organismo dependiente de éste se hace cargo de manera parcial o total de la prestación del servicio público municipal sujeto a dicha forma de prestación. Para tal efecto se requiere la aprobación del ayuntamiento y del Congreso del Estado en aquellos casos que su temporalidad exceda los tres años del gobierno municipal en turno.

III. Organismos Descentralizados. Esta forma de prestación impone a los ayuntamientos la necesidad de crear con la aprobación del Congreso del Estado un órgano administrativo con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio para gestionar un servicio público municipal, lo cual, incluye las tareas de provisión, producción y en su caso el cobro de las tarifas por la prestación del servicio. Un ejemplo de esta forma de prestación son los organismos descentralizados que los gobiernos han creado para la prestación del servicio público del agua potable y alcantarillado (IAPEM, 1997).

IV. Empresas Paramunicipales. Este tipo de empresas constituyen otra de las formas que disponen los gobiernos municipales para la prestación de los servicios públicos. Dichas empresas son constituidas por el acuerdo de los ayuntamientos bajo la figura jurídica de una sociedad mercantil cuyo objeto social es la prestación y cobro de un determinado servicio público municipal, sin que por ello se pierda su carácter de interés público.

Esta tipo de empresas pueden ser de dos tipos, según sea la participación del gobierno municipal en el capital social. Cuando el ayuntamiento aporta más del 51 por cien del capital social estamos hablando de una empresa paramunicipal de

⁷⁵⁴ La LOMLSLP considera en su artículo 146 los casos en los que se puede dar la participación del Gobierno del Estado en la prestación de los servicios públicos municipales. El espíritu de ese artículo considera que el gobierno estatal concurrirá con los ayuntamientos en la prestación de los servicios por incapacidad administrativa, técnica y financiera del ayuntamiento. Asimismo, por causas de interés público o cuando el servicio tenga relación con algún servicio que el gobierno estatal preste.

participación mayoritaria⁷⁵⁵. Esta circunstancia le da el derecho al gobierno municipal para nombrar a la mayoría del Consejo de Administración. Al respecto vale la pena señalar que para su operación este tipo de empresas cuentan en su dirección con un Consejo de Administración, el cual toma las decisiones fundamentales de la empresa y delega las funciones administrativas y/o ejecutivas en un gerente.

Las empresas de participación minoritaria son aquellas en cuyo capital social el gobierno municipal aporta entre el 25 y el 50. En este caso, el ayuntamiento además de contar con representación en el Consejo de Administración ejerce funciones de control y vigilancia a través de un Comisario que normalmente tiende a ser el tesorero municipal.

V. **Los Fideicomisos** son aquellos mecanismos jurídicos que los gobiernos municipales constituyen con el acuerdo de la mayoría de sus integrantes para la prestación de un servicio público del ámbito de su arena pública. En este sentido, le corresponde al ayuntamiento asumir el carácter de Fideicomitente colocando recursos financieros en una institución crediticia que se convierte en Fiduciario, el cual tiene como finalidad hacerse cargo de gestionar los bienes y recursos objeto que le han sido encargados y dedicarlos a los fines y objetos del Fideicomiso, en este caso, la prestación de un servicio público municipal para la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos usuarios –beneficiarios del fideicomiso– del servicio, los cuales para efectos del Fideicomiso se les considera bajo la figura de Fideicomitidos⁷⁵⁶.

VI. **Organismos Intermunicipales.** Como ya apuntamos en el tema de régimen jurídico, la asociación intergubernamental para la prestación de servicios públicos municipales también puede ser de tipo horizontal. En efecto, si se revisa el texto del artículo 115 de la CPEUM y su reglamentación secundaria,

⁷⁵⁵ Puede Cfr. Del Castillo y Hernández (1999:17) y Luis Hinojosa, << Fortalecimiento económico y viabilidad de las empresas paramunicipales>>, en Estudios Municipales, CNEM, núm. 21, año IV, Mayo—Junio de , México, 1988.

⁷⁵⁶ En la literatura sobre el Fideicomiso se reconoce que la estructura administrativa de estas instituciones es conformada por; a) un Comité Técnico, el cual está integrado por representantes del ayuntamiento, del Fiduciario y de los Fideicomitidos; b) un Director General nombrado normalmente por el Fiduciario, cuya responsabilidad es ejecutar los acuerdos del Comité Técnico; c) Las áreas operativas y técnicas para la prestación del servicio; y d) Los Comisarios que realizarán funciones de vigilancia. Cfr. Secretaría de Gobernación y CEDEMUN, gobierno y administración municipal en México, México, 1987, p. 283.

se puede observar que la normatividad municipal considera la posibilidad de que dos o más municipios de un mismo estado o incluso de dos o más estados se puedan asociar previo acuerdo de sus ayuntamientos y de los Congresos de los Estados. Ese fue uno de los avances de la reforma municipal de 1983 y ampliado en la reforma de 1999.

De esta manera, el convenio de asociación o coordinación entre municipios permite crear un organismo que suele denominarse intermunicipal ya que su capital social se conforma con las aportaciones que realizan cada uno de los municipios que suscriben el convenio.

VII. **La Colaboración Ciudadana** es otra forma de prestación de servicios públicos municipales. Al respecto vale la pena decir que en los últimos años dentro del espacio municipal ha surgido esta forma de prestación derivada de la necesidad misma que tiene la población por contar con aquellos servicios que las administraciones municipales no están en condiciones de proporcionar — por ejemplo pavimentación de calles, seguridad y recolección de basura—. Las Asociaciones de Vecinos o Asociaciones de Prestadores de Servicios son un ejemplo de este tipo de colaboración ciudadana que participa en la prestación de servicios públicos municipales.

Como se puede ver, las formas que existen para prestar los servicios públicos municipales en México son diversas y cada una tiene sus ventajas y desventajas (Del Castillo y Hernández, 1999: 15 a 25; Cabrero, 1999: 62-74). Resulta coincidente aceptar, que en la prestación directa los gobiernos municipales poseen como ventaja el control total tanto del proceso de prestación del servicio como de sus políticas de cobertura y reglamentación, lo cual garantiza uno de los principios fundamentales de los servicios públicos, la permanencia.

Aunque en contraposición se señalan algunas de las desventajas que tiene para los gobiernos municipales la prestación directa de los servicios públicos a su cargo. Entre las más comunes que se mencionan están aquellas de carácter presupuestal que propician que el gasto público municipal destinado a la prestación de los servicios ocupe una parte importante de las finanzas públicas

municipales. Igualmente se aluden aquellas relacionadas con el impacto que esto tiene en el crecimiento de la estructura de las administraciones públicas municipales, con lo cual, tanto el personal como los costos de operación de las administraciones municipales tienden a elevarse, además de que se corre el riesgo de la obsolescencia en las técnicas y métodos de trabajo (Cabrero, 1999).

Por su parte, la prestación de servicios públicos municipales de manera indirecta a través de las diversas formas que hemos presentado parece tener para los gobiernos municipales sus propias ventajas: el adelgazamiento de sus estructuras administrativas; la posibilidad de mejorar los servicios y la disposición de recursos financieros⁷⁵⁷ que antes se invertían en esos servicios son las más comunes.

Aunque también suele mencionarse algunas desventajas como es la pérdida parcial por parte del gobierno municipal del control en la gestión de los servicios que decide prestar de manera indirecta, sobre todo en el caso de la concesión donde los concesionarios son los que definen las políticas de operación y los criterios de administración.

Visto así, pareciera que adoptar la privatización de los servicios públicos municipales a través de la concesión resultaría para los gobiernos municipales la mejor fórmula o la panacea para prestar los servicios a su cargo. Sin embargo, la experiencia y algunos autores sostienen que no siempre es la decisión más adecuada o factible⁷⁵⁸ toda vez que en algunos casos existen factores como: La inadecuación del régimen jurídico municipal; la heterogeneidad⁷⁵⁹ de los

⁷⁵⁷ En este sentido Salvador Santana (1999: 66) opina que en el caso de la prestación de los servicios públicos municipales a través de la forma de concesión las administraciones públicas municipales además del desahogo financiero, pueden percibir recursos económicos —vía derechos— por el otorgamiento de la concesión.

⁷⁵⁸ Aquí coincidimos con Osborne y Gaebler (1997: 81 a 84) en el sentido de que las privatizaciones si bien es cierto representan una respuesta a la problemática municipal no son la respuesta global, sobre todo si aceptamos que hay cosas que el gobierno hace bien —gestión política, la regulación, la continuidad de los servicios y la cohesión social— y que no obstante que la empresa privada hace algunas cosas mejor que el gobierno —como la innovación administrativa y tecnológica, adaptación rápida a los cambios, y la repetición de experimentos exitosos—. Sin embargo, consideramos que no se puede tomar la decisión de privatizar todos los servicios y los procesos de gestión del gobierno.

En este mismo tenor, y frente a ese debate, James Ferris (1997:179) opina que es importante tomar en cuenta la índole del servicio público para determinar cuál alternativa es la más adecuada para la prestación del servicio. De este modo en los servicios basados en bienes públicos puros y en recursos de propiedad común su modelo de prestación se ajustará más a la forma directa. Mientras que aquellos servicios que pueden ser sujetos a peaje y basados en bienes privados puros su gestión es más fácil que se haga siguiendo un enfoque privado.

⁷⁵⁹ Según se observa en los cuadros IV.4 y IV.5 así como el anexo 4.3. La heterogeneidad municipal en México con municipios urbanos, semiurbano y rurales ha propiciado que si bien en los dos últimos se cumplan las características que

municipios; la polarización política en algunos municipios⁷⁶⁰ y la rentabilidad de los servicios municipales que propician que la participación privada en la prestación de los servicios públicos se mantenga en un nivel muy bajo y con resultados hasta ahora mixtos de acuerdo con Hernández Téllez y Villagómez A (2000). Los datos de los cuadros IV.4, IV.5 y IV.6 también permiten corroborar lo anterior.

De este modo al revisar las pautas que han seguido los gobiernos municipales en México para la prestación de los servicios público, las evidencias empíricas nos corroboran que éstos tradicionalmente han sido más proclives para conservar dentro de sus estructuras la prestación de los servicios públicos (véase los cuadros IV.4, IV. 5 y IV. 6). Esto nos permite afirmar la idea de que los ayuntamientos en México parecen preferir la forma de prestación directa sobre las otras formas de prestación.

Deferencia que de acuerdo con García del Castillo (1999: 142 y 143) parece presentarse por el desconocimiento por parte de los funcionarios municipales de las otras alternativas de prestación, así como por la inercia de las administraciones públicas municipales coligada con su poca flexibilidad al cambio, a lo que se suma la insana idea de tener un mayor control político de los gobiernos municipales a través de los servicios públicos. Estas son algunas razones que explican este comportamiento.

Sea cual fuere el motivo, las cifras tanto de la Encuesta Nacional de Gestión Municipal aplicada por el CIDE y el INEGI en 1993 y la Encuesta Municipal aplicada por el CEDEMUN y el INEGI en 1995 nos permiten afirmar que la tendencia a adoptar la forma de prestación directa no es privativa de ninguna manera de los municipios grandes. Sin embargo, al revisar los datos que aporta la

menciona Ferris —ver supra anterior— para aplicar modelos de gestión privada, sin embargo en la práctica esto no sucede tal cual, debido a que el tamaño de muchos municipios no permite que se generen las condiciones de rentabilidad que induzcan a la creación de economías públicas locales en los términos que la definen Bazaga, Carrillo y Delgado (1997). En este sentido, en nuestras entrevistas algunos funcionarios y ex funcionarios de los municipios de Matehuala y Rioverde nos comentaron que en el caso de su municipios existía por parte del ayuntamiento la disposición a la privatización —concesión— de los servicios de basura, sin embargo las empresas privadas al hacer una evaluación del servicio declinaron invertir por la poca demanda y la consecuente baja rentabilidad que esto conllevaba.

⁷⁶⁰ Hernández Téllez y Villagómez A (2000: 368 y s.s.) coinciden en señalar al contexto macroeconómico y los problemas institucionales como algunos factores que han limitado la participación y buenos resultados del sector privado en la prestación de servicios públicos. Asimismo en el caso del servicio del agua potable, alcantarillado y agua residual en la ciudad de Puebla que ellos describen, influyó el conflicto político —entre el Gobierno del Estado y el municipio— por el control del sistema de operador del agua potable.

Encuesta de 1993 por tipo de municipios, resulta evidente que en los municipios grandes sí existe una mayor tendencia a conservar internamente los servicios públicos.

Así encontramos que los servicios de seguridad pública, panteones y limpieza de calles alcanzan porcentajes de prestación directa del 100%. En tanto que mercados, parques y jardines un 83,4 y 88,4 por cien respectivamente. En contraste con las formas que asumen la modalidad de convenios intermunicipales y los fideicomisos que no son explotadas en esos municipios del estrato alto.

Cuadro IV. 4. Formas de prestación de los servicios públicos municipales en México, en términos porcentuales, 1993.

Servicio	Directa	Concesión	Convenio Estado Federación	Convenio Intermunicipal	Organismo Descentralizado	Empresa Paramunicipal	Fideicomiso	Colaboración con la Comunidad	Otra	No Menciona	Total
Agua	57,9	3,4	18,1	2,3	5,7	1,7	1,3	6,9	1,7	1,1	100
Alcantarillado	48,0	6,2	11,7	0,0	5,7	0,0	0,0	4,1	0,0	24,3	100
Alumbrado	70,2	1,3	19,6	0,0	4,7	0,0	0,0	1,6	1,6	0,0	100
Seguridad Pública	80,2	0,0	4,3	1,1	0,0	0,0	0,0	1,1	0,0	13,3	100
Limpia de Calles	66,7	0,0	0,0	0,0	1,1	0,0	0,0	12,0	0,3	20,0	100
Pavimentación	34,3	5,2	25,9	0,0	0,3	1,1	0,0	15,3	2,2	15,8	100
Panteones	87,4	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,9	0,0	5,4	100
Rastros	36,2	5,2	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	57,4	100
Mercados	51,0	6,3	2,7	0,0	1,1	0,0	0,0	1,1	0,0	37,8	100
Parques y Jardines	72,6	2,7	4,1	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	0,0	19,6	100

Fuente: Encuesta Nacional de Gestión Municipal, CIDE—INEGI, 1993. Tomado de García del Castillo (1999: 145)

Cuadro IV. 5. Formas de prestación de los servicios públicos municipales en México 1995

Servicios	Prestación Directa	Convenio Intermunicipal	Convenio con el Estado	Convenio con la Federación	Colaboración con la comunidad	Concesión a Particulares
Agua Potable	1.136	200	464	22	487	22
Drenaje y Alcantarillado	1.073	124	274	17	215	9
Alumbrado Público	1.449	137	279	292	138	11
Seguridad Pública	1.646	199	144	5	218	1
Tránsito y Vialidad	498	42	542	3	20	2
Limpieza de Calles	1.367	126	10	0	454	11
Recolección de Basura	1.513	152	10	1	230	23
Pavimentación	928	142	491	91	239	5
Mercados	769	117	52	7	113	88
Centrales de Abasto	45	11	12	6	11	42
Panteones	1.697	236	9	1	365	8
Rastros	842	65	5	1	29	36
Parques	1.439	136	35	7	85	5
Jardines	1.408	113	13	2	73	11
Transporte	115	55	82	9	66	1.636

Fuente: Secretaría de Gobernación—CEDEMUN, los municipios en México, CD, México, 1997. Citado por García del Castillo (1999:251).

Por otro lado, de acuerdo con García del Castillo (1999) la prestación del servicio público del agua potable a través de empresas paramunicipales es más frecuente en los municipios de estrato alto y medio ya que en los municipios más pequeños la creación de este tipo de empresas está limitada por cuestiones económicas.

Igualmente la cooperación intergubernamental horizontal a través de convenios intermunicipales es más común entre municipios de mediano tamaño, no así en los municipios pequeños donde no se explota esta forma de prestación⁷⁶¹.

Lo cual de acuerdo con García de Castillo (1999) sería una modalidad que debiera utilizarse más en este tipo de municipios para maximizar sus escasos recursos e incrementar la cobertura y la eficiencia de los servicios que directamente prestan. Toda vez que esto les pudiera permitir, a los gobiernos municipales, crear algunos servicios que no prestan por no contar con recursos como sería el caso de los rastros, los sistemas para la recolección y disposición final de las basuras.

Frente a lo anterior, los municipios pequeños han optado por explotar más la cooperación gubernamental pero en sentido vertical, es decir a través de convenios con el gobierno del estado y la federación. Sobre todo este tipo de prácticas parece estarse dando en aquellos servicios públicos que por su complejidad resultan costosos, tal es caso del agua potable, la pavimentación, la construcción de caminos y la construcción de los sistemas de alumbrado público. Aun cuando ésta medida sea en detrimento de una menor autonomía de los gobiernos municipales frente al gobierno estatal y federal (Rodríguez Victoria, 1999).

Aunque las concesiones parecen estar más vinculadas a aquellos servicios que requieren mayores inversiones financieras como son el agua

⁷⁶¹ Este comportamiento puede corroborarse en el anexo IV.3 en los datos referentes a la infraestructura y equipamiento urbano.

potable, drenaje, alcantarillado y la basura⁷⁶². Sin embargo, es preciso advertir que el uso de esta forma de prestación no en todos los casos ha tenido los resultados esperados.

Dos casos son ilustrativos de la reflexión anterior, en primer lugar el caso del municipio de Naucalpan en el Estado de México que en 1992 concesionó el servicio de recolección de basura y tratamiento de desechos sólidos a la Empresa DESONA —compuesta por empresas mexicanas y extranjeras—. Esta experiencia duro dos años ya que para 1994 se revocó la concesión debido a las quejas de los ciudadanos por la prestación inadecuada de los servicios. Aun así esa decisión ocasionó el pago de una indemnización del gobierno municipal al concesionario, ya que luego de litigios judiciales, el gobierno municipal fue condenado a pagar 1.5 millones de dólares (Conde, 1996).

El otro caso se dio en el municipio de Aguascalientes cuando el gobierno municipal en 1993 otorgó la concesión —la primera en el país— para la prestación del servicio de agua potable a la Empresa Concesionaria de Aguas de Aguascalientes (CAASA). Al poco tiempo de prestar el servicio, de acuerdo con García del Castillo y Díaz Flores (1996), la empresa decidió aumentar los precios considerablemente por encima de lo esperado y lo convenido. Esto trajo como consecuencia natural la protesta generalizada de los ciudadanos, que incluyó manifestaciones públicas de repudio hacia el gobierno municipal y la conformación de agrupaciones de usuarios.

Lo anterior derivó en un desgaste tanto del gobierno municipal como del partido político que gobernaba —en este caso, el PRI— lo cual parece haber propiciado que en la elección municipal de 1995 el PAN, que fue el partido encabezó las protestas ciudadanas, ganara la elección municipal. Aunque ello no parece haber tenido como efecto que el problema del servicio se solucionara⁷⁶³.

⁷⁶² Al respecto pueden verse los trabajos de Alejandro Villagómez (1995) y Enrique Cabrero (1996). Igualmente, pero de manera resumida —en los cuadros 2 y 3— en el trabajo de Hernández Téllez y Villagómez A. (2000, 370—371 y 374—375) encontramos una descripción de las distintas experiencias de participación del sector privado en la prestación de servicios municipales de agua potable, recolección y disposición final de la basura en los municipios mexicanos.

⁷⁶³ Una versión periodística sobre este asunto puede consultarse en Fabián Muñoz, <<el agua un elemento en discordia, en diario Reforma, México D.F., 31 de diciembre de 1995.

Con los datos aportados podemos concluir que las formas de prestación de los servicios públicos que están adoptando los gobiernos municipales en México parecen estar relacionados con dos factores, en primer lugar con el tipo o complejidad del servicio y en segundo lugar con el tamaño o grado de desarrollo del municipio.

De igual forma si se revisan las evidencias empíricas que aporta la Encuesta Nacional sobre el Desarrollo Institucional Municipal del año 2000 (INDESOL-INEGI, 200) ayudan a corroborar lo dicho anteriormente, según se puede apreciar en el cuadro siguiente.

Cuadro IV. 6. Formas de prestación de los servicios públicos municipales en México en el año 2000 en términos porcentuales

Servicios	Prestación Directa	Convenio Intermunicipal	Convenio con el Estado	Convenio con la Federación	Colaboración con la comunidad	Concesión a Particulares
Agua Potable	61.56	5.97	15.49	0.66	14.75	0.74
Drenaje y Alcantarillado	56.94	4.08	8.74	0.49	6.92	0.29
Alumbrado Público	71.78	4.29	6.35	13.80	2.97	0.08
Seguridad Pública	76.35	5.60	7.58	0.37	4.90	0.04
Tránsito y Vialidad	33.87	2.35	19.45	0.08	0.49	0.04
Limpieza de Calles y Recolección de Basura	75.40	4.29	0.33	0.00	10.30	1.24
Pavimentación	60.90	4.16	11.45	2.22	11.12	0.58
Mercados y Centrales de Abastos	44.25	2.93	1.19	0.12	3.58	3.58
Panteones	84.84	4.04	0.54	0.00	9.19	0.29
Rastros	39.51	1.73	0.37	0.08	0.54	1.19
Parques y Jardines	75.07	3.79	0.62	0.12	2.93	0.21
Transporte	16.73	2.47	3.63	0.16	2.22	60.03

Elaboración propia con datos de INDESOL-INEGI (2000)

Los datos permiten observar que se siguen prestando los servicios públicos de manera directa, esto quizá por las restricciones legales para la

privatización y la baja rentabilidad que hace que en muchos servicios públicos municipales su concesión resulte casi imposible⁷⁶⁴. Asimismo, se puede afirmar que en los municipios más pequeños la falta de recursos financieros y administrativos limita su capacidad para la prestación de servicios públicos de manera directa, por tanto esta situación les obliga a encontrar en los convenios intergubernamentales de tipo vertical con los gobiernos estatal y federal una solución para su prestación y con ello suplir la falta de capacidad.

4.3.4. Cobertura de los servicios públicos.

Como ya hemos señalado el nivel de cobertura de los servicios permite a las administraciones públicas municipales conocer de alguna manera la eficiencia en que éstas operan, y en cierta medida también que tan capaces están siendo en la atención de las demandas ciudadanas. Ciertamente, resulta obvio que en el cumplimiento de su responsabilidad de prestar servicios, será muy difícil para un gobierno municipal el poder cubrir el 100% de las demandas ciudadanas por contar con servicios públicos.

Un tema referencial dentro del análisis de la problemática de los servicios públicos, es la cobertura de los mismos. A este respecto Mejía Lira (1994:55) opina que <<de manera general se puede evidenciar una serie de problemas que son comunes a los distintos servicios públicos en la mayor parte de los municipios mexicanos. Estos problemas son de cobertura, de financiamiento y de tipo administrativo (....) de cobertura, porque ningún servicio público municipal ha logrado la atención a todos los grupos de su población, y donde la dispersión en ciertos espacios geográficos, particularmente en el ámbito rural dificulta el alcanzar coberturas totales. >>.

De acuerdo a ese planteamiento, asumimos entonces que la cobertura puede tener dos matices dependiendo del tipo o tamaño de municipio. Así, en

⁷⁶⁴ Los datos de los anexos IV.2. y IV.3 nos permiten corroborar lo señalado. De esta manera se puede observar en el anexo IV.2. los actores que participan en las políticas públicas municipales dependiendo del tipo de municipio así como la mezcla de recursos que sirven para financiar esas políticas. El anexo IV.3 muestra que en municipios pequeños el tamaño del mercado hace que la participación pública-privada sea poco frecuente a diferencia de los municipios metropolitanos donde es mucho más frecuente.

primer lugar, pudiéramos pensar que los municipios pequeños estarían en mejores condiciones de poder satisfacer las necesidades de sus habitantes, sin embargo, la realidad parece rebasar esa lógica ya que en éstos, los problemas de cobertura encuentran su explicación en la falta de recursos financieros para su prestación y aquellas cuestiones de orden geográfico que propicia la dispersión de la población.

Por su parte, en los municipios urbanos y semiurbanos se pensaría que por tener mayores recursos financieros, técnicos y administrativos no existirían problemas de cobertura, sin embargo, dado el número de población al que tienen que atender, esto propicia también problemas de cobertura, debido en algunos casos precisamente a la concentración de la población⁷⁶⁵ derivada por la emigración de la población rural a las zonas urbanas (Bohem, 1987: 530). Aunque en otras ocasiones como bien señala García del Castillo (1992: 47) las fallas en la planificación municipal parecen ser las razones que explican una baja en la cobertura de servicios públicos municipales.

En cuanto a ese tema, nos encontramos con que la cobertura de los servicios públicos municipales en México tiende a ser insuficiente. Así lo corroboran los datos que aporta el Plan Nacional de Desarrollo 1995—2000 (Poder Ejecutivo— SHyCP, 1995) en el cual se señala que sólo el 83,5 % de la población tenía acceso a servicios de agua potable, en tanto que un 67 por cien de la población cuenta con el servicio de alcantarillado. Este mismo documento apunta que apenas un 70% de la basura generada en las ciudades es recolectada y un 20% de los desechos industriales son tratados adecuadamente.

Estas cifras no parecen contrastar con los datos proporcionados por la Encuesta Nacional de Municipios (CEDEMUN—INEGI, 1995) y los datos de la Encuesta Nacional sobre el Desarrollo Institucional Municipal del año 2000 (INDESOL-INEGI, 2000) según se puede observar en los datos del cuadro IV.7. Los cuales de alguna manera nos permiten obtener evidencias no solo de la

⁷⁶⁵ Gráficamente el anexo IV.2. muestra como es el crecimiento poblacional, la infraestructura y el equipamiento urbano así como la hacienda pública y la relación gobierno-ciudadanos en los municipios urbanos medios, grandes y metropolitanos.

cobertura real de los servicios sino también de la capacidad de los gobiernos municipales para hacer frente a las necesidades sociales.

Cuadro IV. 7. Cobertura de los servicios que prestan los municipios en México en la cabecera municipal, 1995-2000
(En términos porcentuales)

SERVICIOS	1995	2000
Agua potable	85.33	79.67
Drenaje y alcantarillado	63.51	54.56
Alumbrado público	83.79	80.93
Seguridad pública	79.6	74.84
Tránsito y vialidad	51.36	36.62
Limpieza de calles y recolección de basura	67.23	67.46
Pavimentación	51.31	52.12
Mercados y centrales de abasto	40.89	34.59
Panteones y cementerios	89.72	80.03
Rastros	51.26	31.86
Parques y jardines	62.95	56.56
Transporte	64.41	55.36
Otros	-	3.37
Número de municipios	2,395	2,427

Elaboración propia con datos de CEDEMUN- INEGI (1997) e INDESOL-INEGI (2000)

Vale la pena hacer una aclaración respecto a los datos del cuadro anterior, en el sentido de que éstos se refieren a la cobertura de los servicios en las cabeceras municipales y no toman como referencia las comunidades de los municipios, o sea, los índices de cobertura fuera de la cabecera. Donde ciertamente es de esperarse esos porcentajes sean todavía son mucho menores.

En ese contexto los datos de la encuesta de 1995 ayudan a corroborar lo anterior. De esta manera, las cifras para esos mismos servicios fuera de la cabecera son; agua potable (63,30%), drenaje y alcantarillado (25%), alumbrado (61,30%), seguridad pública (53,55%), tránsito y vialidad (23,40%), limpieza de calles (33,66%), mercados (9,94%), recolección de basura (37,21%), pavimentación (21,97%), panteones (65,60%), rastros (13,40%), parques y jardines (30%) (CEDEMUN—INEGI, 1997).

El bajo nivel de cobertura fuera de la cabecera municipal parece tener su explicación en cuestiones de orden económico, político, geográfico, y sobre todo administrativo. En los diversos estudios (Del Castillo, 1992 y 1999; Mejía Lira, 1994; Rodríguez, Victoria 1999: 237) se identifica la falta de recursos financieros como una variable que influye para tener una menor cobertura fuera de la cabecera municipal. Lo anterior, debido a los altos costos que representa llevar servicios a las comunidades más alejadas. Aunado a esto, los autores también coinciden en atribuir a esta situación los problemas de las administraciones públicas municipales para establecer verdaderos sistemas de tarifas, que permitan el autofinanciamiento de los servicios y la capacidad para sostener y ampliar la cobertura de los mismos.

Por lo que se refiere a cuestiones de orden político, para las administraciones municipales pareciera ser más redituable desde el punto de vista de la imagen gubernamental prestar los servicios en la cabecera municipal que fuera de ella, ya que como mencionamos anteriormente es en las cabeceras municipales donde se encuentra concentrado el mayor número de población desde el punto de vista estadístico, y por ende, desde el punto de vista electoral el mayor número de votantes. Por lo tanto en esas demarcaciones se ganan o se pierden las elecciones municipales.

Asimismo hay que tener en cuenta que las cabeceras municipales representan —a diferencia de las comunidades alejadas— el lugar más propicio para las manifestaciones en contra de las administraciones públicas municipales por la falta a servicios. De esta manera, el bajo nivel de cobertura de servicios públicos en las comunidades más alejadas tiene su explicación de acuerdo con García del Castillo (1999) por las razones expuestas, por cuestiones de orden geográfico y por la escasa o nula participación de esas comunidades, lo que hace que sus demandas de servicios sean relegadas por las administraciones públicas municipales.

Con esta premisa, los apoyos federales y estatales siguen esa misma lógica y por lo tanto la concentración de servicios públicos también es más común

en municipios grandes y medianos. Es decir, donde se encuentra concentrada la población, favoreciendo con ello a los núcleos urbanos más importantes por el peso electoral que representan. Así la distribución y asignación de recursos de esos órdenes de gobierno a los municipios tiende a estar influida de acuerdo con García del Castillo (1999) por razones de tipo político.

Por último, los problemas organizacionales de las administraciones públicas municipales como son la carencia de personal capacitado, la falta de sistemas administrativos, la ausencia de tecnología y vicios de tipo legal o normativo propician de acuerdo con Mejía Lira (1994) una baja cobertura en la prestación de los servicios.

En este orden de ideas, se acepta que las fallas y faltas de información en los sistemas administrativos municipales⁷⁶⁶ limitan a los gobiernos municipales a la hora de diseñar políticas y programas de servicios públicos que se ajusten a la realidad municipal y por ende los limita también en su capacidad de prestación de servicios públicos cuyo mejor reflejo es la baja cobertura de los mismos (García del Castillo, 1999:138).

En consecuencia, resulta normal que muchas administraciones públicas municipales no cuenten con indicadores de cobertura de los servicios. Lo cual, provoca desde nuestra perspectiva que los funcionarios municipales no dispongan, entre otras cosas, de información veraz sobre la capacidad instalada —con que dispone el gobierno municipal y su aparato administrativo— para la producción de los servicios y con herramientas administrativas para evaluar el desempeño de las unidades encargadas de la prestación de los servicios.

Esa ausencia de información parece limitar la toma de decisiones para explotar mejor la capacidad instalada y mejorar la gestión de los servicios⁷⁶⁷. De

⁷⁶⁶ De acuerdo a cifras del Encuesta Nacional de CEDEMUN—INEGI (1997) del total de municipios (2395) un 60,17% de estos no cuentan con un equipo de cómputo para apoyar el trabajo administrativo. En la Encuesta del año 2000 sobre el desarrollo institucional municipal este porcentaje ya había disminuido y por tanto solo en un 17 % de los municipios nos existía una computadora para las tareas administrativas, es decir que en un 83% de los municipios si se habían modernizado en ese sentido. (INDESOL-INEGI, 2000).

⁷⁶⁷ Los datos del anexo IV.2. reflejan esos problemas en las características de los aparatos administrativos de los municipios. Estudiándolos se puede observar que mientras los municipios urbanos pequeños cuentan con métodos obsoletos de gestión y una profesionalización débil de sus funcionarios, en contraste en los municipios metropolitanos cuentan con sistemas de gestión más sofisticados y con cuerpos de funcionarios profesionalizados.

esta manera, los resultados de la Encuesta Nacional de Gestión Municipal de 1993 (CIDE—INEGI, 1993) son elocuentes y corroboran esas deficiencias administrativas, ya que la existencia de indicadores de cobertura en las administraciones municipales no llega al 50% del total de municipios.

A ese respecto García del Castillo (1999) sostiene que el establecimiento de indicadores sólo están presentes en un 48,8% de los municipios de estrato medio de la encuesta CIDE—INEGI (1993) y en los municipios de estrato medio y alto esos porcentajes no tienden a variar, pero en los de estrato bajo la tendencia parece corroborar la inexistencia e indicadores.

Por otro lado, en los municipios donde existen indicadores, allí el problema parece estribar en la actualización y adecuación de los indicadores, lo cual como mencionamos limita toda capacidad de respuesta gubernamental en los municipios por la falta de información.

4.4. Capacidad financiera de los municipios en México.

En las siguientes páginas nuestro propósito es explicar cómo se conforman la estructura financiera municipal para ello describiremos cada uno de los rubros, tanto de los ingresos como de los gastos para posteriormente retomando los indicadores expuestos en el capítulo uno hacer un análisis de la capacidad financiera del conglomerado nacional a partir de las evidencias recabadas.

4.4.1. Gestión financiera municipal

Una de las tareas de gestión administrativa más importante de los gobiernos municipales en México es la relativa al financiamiento de las políticas públicas que desarrollan a través de sus administraciones públicas, ya que de la eficacia de ésta, depende en mucho su capacidad para proporcionar mayores servicios públicos a sus comunidades, así como su autonomía frente a los otros órdenes de gobierno y su capacidad financiera.

La gestión financiera municipal como acción pública se encuentra sujeta a un marco legal⁷⁶⁸ que fija los límites de actuación de los gobiernos municipales en el ejercicio de sus competencias tributarias, con lo cual esta variable jurídica parece influir en la capacidad financiera de los municipios (Cabrero, 2004; Ibarra, 2010).

Aquí vale la pena reiterar que hasta 1983 la carencia de recursos financieros en el ámbito municipal tenía su explicación por la indefinición legal que existía con relación a sus fuentes de ingresos, ya que la redacción de la fracción II del artículo 115 de la CPEUM no era tan clara y solo establecía que la hacienda municipal se conformaría de las contribuciones que las legislaturas señalaran, y que en todo caso serían las suficientes para atender las necesidades municipales⁷⁶⁹ —véase cuadro II.1 —.

De este modo, algunos autores reconocen (González Rendón, 1998; Nuño Sepúlveda, 1998: 88; Sepúlveda Amor, 1985: 62) que con la reforma de 1983 se acabó con esa indefinición y se establecieron por primera vez las fuentes principales de ingresos a que tienen derecho los municipios para recaudar, asimismo, con dicha medida se trató de fortalecer las haciendas públicas municipales otorgándoles además libertad en su administración.

Sin embargo, a pesar de los alcances de esta reforma de acuerdo con varios autores (Spinoso 1996: 39; Pérez González, 1993; Santana, 1994: 27—33; Santana, 1998: 36; Ordoño, Azpeitia y González, 1998) los municipios no tienen facultades para la creación o imposición de impuestos, es decir, carecen de potestades tributarias o de poder tributario⁷⁷⁰.

⁷⁶⁸ En efecto, las finanzas públicas municipales están sujetas a un amplio régimen jurídico, constituido por un sin fin de leyes entre las que podemos señalar —además de la Constitución Federal y Estatal— la Ley Orgánica del Municipio Libre, la Ley Nacional de Coordinación Fiscal, la Ley Estatal de Coordinación Fiscal, la Ley de Hacienda Pública Municipal, Ley de Deuda Pública Estatal, Ley Estatal de Catastro, Ley Estatal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto público, la Ley de Ingresos Municipal y el Presupuesto de Egresos Municipal (Cfr. Almazán, 1988: 250;). Asimismo vale la pena decir que, existen estudios específicos sobre el marco jurídico normativo de la actividad financiera, al respecto véase Reyes, Mota Hilda (1995). Marco Jurídico-Normativo de la Actividad Financiera Municipal, CIDE, México. ; INDETEC, Marco Normativo de la Hacienda Municipal, Guadalajara, Jalisco, 1988.

⁷⁶⁹ Para Ordoño, Apeitia y González (1998: 53) esa indefinición y el mandato constitucional de que fueran los Congresos Locales los que determinaran las contribuciones que debían recibir los municipios, no hizo más que limitar la capacidad financiera de los municipios.

⁷⁷⁰ El poder tributario de acuerdo con Santana (1998) es la facultad que tiene el Estado para imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza, para el ejercicio de las atribuciones que tienen encomendadas. En este

Dicho poder es una función delegada a los Congresos Locales, los cuales, de manera unilateral son los que fijan los incrementos porcentuales a las leyes de ingresos municipales sin tomar — en muchas ocasiones— la consideración de los ayuntamientos, limitando con ello las posibilidades de que éstos puedan obtener más recursos⁷⁷¹.

Por lo tanto, al no contar los ayuntamientos con poder tributario, su papel dentro de las labores de gestión financiera se ha circunscrito más al ejercicio de sus competencias tributarias — que consisten en aplicar las leyes de ingresos para recaudar el tributo cuando se ha producido —, así como a la elaboración y aprobación de sus presupuestos de egresos⁷⁷², la elaboración de la cuenta pública y —en su caso— de sus leyes de ingresos.⁷⁷³ Cabe advertir, que la aprobación de esta última y la fiscalización del ejercicio del gasto al final del año corresponde al congreso estatal.

De acuerdo a todo lo anterior y para cerrar este punto, diremos que es una realidad que no todos los municipios tienen la misma capacidad impositiva⁷⁷⁴, lo cual, tiende a limitar las funciones de recaudación y los ingresos de los municipios más pequeños, ya que allí las actividades económicas están menos desarrolladas que en los municipios urbanos.

Asimismo, en el ejercicio de sus competencias tributarias los municipios se enfrentan a ciertas limitaciones que propician una baja recaudación en sus

sentido, éste poder es consustancial a la naturaleza misma del Estado, por lo tanto en el caso del estado federal mexicano se reconoce su ejercicio sólo al gobierno federal y a los gobiernos de los estados a través del Congreso de la Unión y del Congreso del Estado —respectivamente—. Sin embargo, este último también ejerce ese poder en el ámbito municipal, ya que tiene la facultad de aprobar las leyes de ingresos municipales.

⁷⁷¹ Al respecto Victoria Rodríguez (1999: 247) y Santana (1994: 27-28) coinciden en señalar que si bien las constituciones estatales reconocen a los municipios la facultad de elaborar las leyes de ingresos, algunos de ellos se quejan de la imposición que los Congresos Estatales hacen en cuanto al formato, contenido y porcentajes que se deben incrementar, llegando en ocasiones a expedir una sola Ley de Ingresos para todos los municipios sin tomar en cuenta sus diferencias. En algunos otros casos, inducen a los ayuntamientos a asumir un machote de ley de ingresos previamente trabajado por ese órgano legislativo, con lo cual algunos municipios solventan su incapacidad técnica y administrativa, sin embargo, aquellos ayuntamientos que sí están en condiciones de elaborar sus propias leyes de ingresos sino asumen como suyo ese machote y se empeñan en sostener sus propios proyectos, se enfrentan en ocasiones al bloqueo del Congreso.

⁷⁷² Se considera al presupuesto de egresos como el catálogo de las erogaciones que el municipio debe realizar en el ejercicio fiscal, así como las medidas del control de gasto y las políticas a seguir en la aplicación del gasto. Cabrero (2004)

⁷⁷³ Ambas funciones se realizan al final de cada año — entre los meses de octubre y noviembre— ya que en el caso de los proyectos de leyes de ingresos deben enviarse al Congreso del Estado, el cual en el caso de San Luis Potosí debe aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre y el presupuesto de egresos de acuerdo al artículo 129 de la LOMSLP debe ser aprobado por el ayuntamiento a más tardar el 30 de diciembre del año anterior a su ejercicio.

⁷⁷⁴ Entendida esta como << la capacidad objetiva de cesión de recursos del sector privado al público al margen de cualquier factor ideológico>> cfr. Buchanan, et al. << el sector público en las economías de mercado>>, Espasa Calpe, S.A., Madrid, España, 1979, p.204.

ingresos y desequilibrios en sus finanzas. Entre las limitaciones que más comúnmente se señalan, algunas se consideran atribuibles a los contribuyentes⁷⁷⁵ y otras a los gobiernos federal y estatal, entre ellas, los complicados sistemas legales que confunden al contribuyente, presiones externas para que los gobiernos municipales reduzcan sus cuotas o dejen de cobrar ciertos impuestos o bien resistencia de los organismos descentralizados de los gobiernos estatal y federal a pagar sus impuestos municipales.

En este mismo tenor, se sostiene que la incapacidad técnica de las administraciones municipales, las deficiencias en sus sistemas administrativos, los padrones de contribuyentes no actualizados, los problemas jurídicos, la falta de personal capacitado y el miedo a asumir el costo político por aumentar las contribuciones, son limitaciones atribuibles a las autoridades municipales que afectan su capacidad tributaria y sus rendimientos tributarios⁷⁷⁶.

En relación a ello, nos señala Santana (1994:37) que muchos gobiernos municipales al carecer sus administraciones públicas de capacidad administrativa, no son capaces de formular un presupuesto de egresos, cuestión que propicia que la evaluación interna no se pueda efectuar al no existir objetivos claros, lo cual limita la rendición de la cuenta pública⁷⁷⁷ ante el Congreso Estatal, propiciando que no se realice apropiadamente.

Los siguientes datos de la Encuesta Nacional sobre el Desarrollo Institucional Municipal del año 2000 (INDESOL-INEGI, 2000) nos ayudan a corroborar la debilidad en la capacidad administrativa de los municipios en México y su afectación en la capacidad financiera de los propios gobiernos municipales:

⁷⁷⁵ Al respecto Santana (1994: 29; y 1998: 39) asevera que a nivel municipal existe una mínima o nula conciencia tributaria por parte de los contribuyentes ya que éstos prefieren pagar los impuestos federales o estatales antes que los municipales y además tienden a asumir cierta negligencia y en ocasiones indolencia frente a sus obligaciones fiscales de carácter municipal, así por ejemplo en el cobro de los servicios públicos, las administraciones municipales se enfrentan a una renuencia más o menos generalizada de los ciudadanos, quienes no pagan con la argumentación de que los servicios los debe cubrir el municipio con las participaciones federales que recibe.

⁷⁷⁶ El rendimiento tributario, se considera la diferencia entre el monto total que se ha cobrado de un impuesto menos los gastos administrativos que genera cobrarlo. Así es posible que el rendimiento tributario en cada municipio tiende a variar aunque tengan las mismas cuotas o tarifas impositivas, debido a las diferencias que existen en sus sistemas administrativos. Cfr. Pérez González (1993).

⁷⁷⁷ La cuenta pública es el documento contable que contiene el análisis de lo presupuestado y lo ejercido, en ella se explican las desviaciones y se justifica cualquier incremento en función de los nuevos objetivos que hayan surgido durante el año del ejercicio presupuestal. Asimismo, a través de este documento los ayuntamientos rinden su informe financiero a los Congresos Estatales de manera mensual —parcialmente— y al final del año se presenta la cuenta definitiva. Cfr. INAP, la contabilidad y cuenta pública municipal, Guía técnica número 5, 2ª. Edición, México, 1992.

- En 60% de los municipios del país no existe un área administrativa especializada en acciones de evaluación y supervisión del ejercicio del gasto, tales como una oficialía mayor o una dirección administrativa.
- La gran mayoría de los municipios (75%) reconoce haber recaudado impuestos y derechos 75% por debajo de lo presupuestado.
- En 17% de los municipios todavía no existe una sola computadora para tareas administrativas.
- En el año 1995, 72% de los municipios cobraba directamente el predial, en el año 2000, este porcentaje subió a 81 por ciento.
- Sólo en 66% de los municipios del país los valores catastrales están actualizados.

4.4.2. La estructura de los ingresos municipales.

Como ya se ha mencionado con las modificaciones que se hicieron en 1983 al artículo 115 en la fracción IV se establecieron las facultades de los gobiernos municipales para recaudar ingresos derivados principalmente de las siguientes tres fuentes⁷⁷⁸:

1. Ingresos sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
2. Ingresos provenientes de las participaciones federales, los cuales son entregados por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas estatales.
3. Ingresos por el cobro de derechos derivados por la prestación de los servicios públicos municipales.

⁷⁷⁸ Al respecto puede consultarse los trabajos de: Martínez Almazán (1988), Cabrero (1996), Sepúlveda Amor (1985); Hoyo d' Adonna (1985: 14); Beyer de Roalandini (1985: 25); Núñez Sepúlveda (1998: 89)

De este modo, la estructura financiera de los ingresos municipales en México tiende a clasificarse para un mayor control y gestión de los mismos en, ingresos ordinarios — éstos a su vez se dividen en dos rubros, directos e indirectos— e ingresos extraordinarios, tal como ser muestra en el cuadro IV.8.

Considerando como ingresos netamente propios de los municipios los relacionados con los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos (Ibarra 2010: 48-50) los cuales conjuntamente con las participaciones federales que se consideran ingresos indirectos constituyen los ingresos ordinarios⁷⁷⁹ sobre los que los gobiernos municipales tienen un control pleno para su administración.

Por su parte, los fondos que los gobiernos municipales reciben del gobierno federal o estatal bajo la fórmula de transferencias; los subsidios⁷⁸⁰ para, la ejecución de obras públicas, para cubrir el déficit operacional o para la prestación de servicios públicos; así como, las contribuciones ciudadanas y la deuda pública componen el rubro de los ingresos extraordinarios municipales. Al respecto cabe señalar que la principal característica de éstos, es que no se pueden considerar como una fuente constante y regular de los ingresos municipales, por lo que los ayuntamientos dependen —como en el caso de las transferencias— de las prioridades que asuman los gobiernos federal y estatal en sus programas de obras.

En ese sentido, Casar (1992) sostiene que tradicionalmente existían <<tres formas mediante las cuales la federación canalizaba recursos a los municipios:

- 1) A través de inversiones realizadas por las propias dependencias del gobierno central o sus empresas públicas.
- 2) Transferencias del gobierno federal dirigidas a programas específicos definidos a nivel central, y,

⁷⁷⁹ Una definición de cada uno de los ingresos se puede ver en el anexo IV.4.

⁷⁸⁰ Rodríguez, Victoria (1999) señala que es conocido el hecho de que los gobiernos municipales independientemente del partido al que pertenezcan recurran ya sea al gobierno federal o al estatal para solicitar apoyos vía subsidios, para cubrir aquellos gastos que con sus recursos no pueden sostener lo cual si bien les permite solventar esas necesidades también propicia que su autonomía se vea más vulnerada.

- 3) Transferencias en las cuales los gobiernos municipales no tienen restricciones en su uso>>.

En opinión de la misma autora, la primera forma es la que ha imperado en la administración pública mexicana, como una consecuencia de la gestión centralizada de los programas de bienestar social —salud y educación— además porque eran muy pocos municipios los que tenían capacidad de gestión para administrar las transferencias del gobierno federal dirigidas a programas específicos.

En esas circunstancias, los gobiernos estatales se convirtieron en los encargados de administrar esos recursos, provocando con ello que el sistema fiscal de relaciones intergubernamentales marginara a los gobiernos municipales y a los propios políticos locales a intervenir en la asignación y gestión de los servicios públicos. Sin embargo, esta tendencia parece estar cambiando como lo veremos en el siguiente punto.

Cuadro IV. 8. Estructura y fuentes de los ingresos municipales en México

Ingresos Ordinarios		Ingresos Extraordinarios	
Impuestos	Propiedad (predial), adquisición de inmuebles, diversiones y espectáculos, etcétera.	Subsidios	Salud, educación, salarios y servicios públicos.
Derechos	Por los servicios de Agua potable, alumbrado público, recolección de basura, servicio de rastro, servicio de panteones por inhumaciones, exhumaciones; expedición de licencias de uso de suelo, licencia de construcción, licencia para fraccionar o lotificar terrenos, licencia de apertura y funcionamiento de negocios comerciales; por ocupación en la vía pública para estacionamiento de vehículos y vendedores ambulantes; por la fijación de anuncios y propaganda comercial; legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales; registro civil, monitoreo vehicular, etcétera.	Contribuciones Ciudadanas	Contribuciones para obras y servicios asignadas por los beneficiarios de una obra (como la pavimentación de una calle, introducción del servicio de drenaje)
Productos	Venta de bienes muebles e inmuebles, venta de desperdicios, arrendamiento y explotación de bienes públicos, rendimiento e intereses de inversión de capital, ingresos por concesiones.	Deuda Pública	Contratada con los gobiernos federal y estatal, banca comercial o con bancos de desarrollo.
Aprovechamientos	Multas y recargos, donaciones herencias y legados, gastos de ejecución.	Transferencias	Ingresos estatales y federales asignados para programas y obras específicas a través de los convenios de desarrollo social. A partir de 1998, las aportaciones federales de los fondos; FISM y FFM
Participaciones	Ingresos provenientes de los fondos FGP y FFM. Además de las participaciones de los impuestos de tenencia de vehículos, IEPS e ISAN.		

Fuente: Elaboración Propia.

4.4.2.1. Los ingresos municipales de los fondos del Ramo 33.

No obstante lo anterior, huelga decir que en la última década del siglo XX el rubro de las transferencias del gobierno federal a los municipios a través de los Fondos del Programa Nacional Solidaridad⁷⁸¹ que se implementó durante el sexenio 1989—1994, y la creación en 1988 de los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FFM) mejor conocido como Ramo 33⁷⁸², han tenido una importancia cada vez mayor en la estructura financiera de los municipios.

La característica y diferencia del Ramo 33 con los ingresos que el gobierno federal dispone a los municipios a través de las participaciones federales es que son transferencias con un destino específico, es decir, deben asignarse al propósito establecido por el ámbito de gobierno que las otorga, en este caso el gobierno federal. Por esta razón se consideran como transferencias etiquetadas. En ese sentido, la Ley de Coordinación Fiscal (1997) en su artículo 46, considera que las aportaciones de los fondos que reciben los municipios, no pueden ser **embargables**, ni podrán bajo ninguna circunstancia ser gravadas, afectadas en garantía o destinarse a un fin distinto al que tienen expresamente previsto.

De esta manera, aunque no es nuestra pretensión abundar sobre el tema del ramo 33⁷⁸³, solo nos avocaremos a describir en qué consiste cada uno de

⁷⁸¹ Se ha dicho que de no ser por el PRONASOL, los ayuntamientos estarían imposibilitados para realizar obras públicas ya que el gasto corriente solo alcanzaba para atender los servicios públicos municipales más prioritarios —mantenimiento de vialidades, parques y jardines, recolección de basura—, de ahí la importancia de este programa en los ingresos y gastos públicos municipales. Cfr. Memoria del Taller Obras, Servicios Públicos y Participación Social en los Municipios Fronterizos del Norte de México, El COLEF, 1994, citado por Guillén López (1996: 84). Por su parte, Victoria Rodríguez (1999: 200 a 211) describe grosso modo cómo funcionaba este programa y hace un recuento de las críticas que recibió por ser considerado como un programa que fomentaba el clientelismo a favor del PRI, sin embargo, la autora afirma que su eficiencia e impacto fueron en mayor medida en los municipios rurales donde éste representó una fuente para la inversión en obras sociales.

⁷⁸² Este ramo presupuestal es producto de la reforma federal del Ramo 26 denominado Superación de la Pobreza << Fondo de Desarrollo Social Municipal>>. Fue creado mediante el decreto que adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal, de este modo se adicionó un capítulo V, denominado << de los fondos de aportaciones federales>> que comprende de los artículos 25 al 42. Cfr., DOF de 29 de diciembre de 1997.

⁷⁸³ Al respecto se pueden consultar por lo menos los siguientes artículos, Cecilia Sedas Ortega, <<Los fondos que les corresponden a los Municipios según la LCF>> en Revista Hacienda Pública, no. 62, marzo de 1998; Michel Uribe, Hugo Alberto, <<la reforma a la LCF y el fortalecimiento de las haciendas municipales>>, en Revista de Hacienda Municipal, Núm. 62, marzo de 1998; Michel Uribe, Hugo Alberto, <<Las reformas a los fondos de aportaciones federales para 1999 y su importancia para la hacienda pública de los municipios>>, en Revista Hacienda Municipal, Núm. 66, Marzo de 1999; INAP, Federalismo y reforma administrativa municipal, INAP, México, 1999.

esos fondos. El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social⁷⁸⁴ (FAIS o Fondo III) se divide en dos fondos uno denominado Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y el otro de carácter estatal.

De acuerdo al artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, los recursos del FISM tienen como destino exclusivo financiar obras y acciones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema, en los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias marginadas, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.

Un dato interesante con relación a este fondo, es que los municipios pueden disponer de un 3% del total de recursos que reciban para destinarlo a un Programa de Desarrollo Institucional Municipal, cuyas acciones permitan el fortalecimiento de la capacidad institucional⁷⁸⁵ —capacidades técnicas y administrativas— de los municipios, con lo cual se busca que los municipios sean más eficientes en el uso de las aportaciones que reciben.

Por lo que respecta al Fondo de Fortalecimiento Municipal (FFM) los municipios deben destinar estos recursos exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública (Artículo 37 LCF, 1997). Su distribución a los estados se hace tomando como referencia el número de habitantes de la información estadística más reciente, este mismo procedimiento se aplica en la distribución que los estados hacen a sus municipios (Art. 38 LCF, 1997).

⁷⁸⁴ Los criterios que se siguen para su distribución están contenidos en el artículo 34 de la LCF, aunque dicho sea de paso que el criterio toma como referencia el índice global de pobreza el cual permite calcular la masa carencial por hogar, la masa carencial por estado y la masa carencial nacional. No obstante lo complejo de las formulas, la Secretaría de Desarrollo Social, publica en los primeros días del año la información en que basa su distribución a los estados y éstos a su vez están obligados a realizar los cálculos para cada municipio y publicar en el Periódico Oficial del Estado la lista que contiene los montos y calendarios de entrega de los recursos del Gobierno Estatal a los municipios.

⁷⁸⁵ En este sentido, los rubros en donde deben invertir básicamente esos recursos son; formación del personal, asistencia técnica y contratación de personal especializado para formular proyectos, compra de equipo — mobiliario y equipo de cómputo—, actualización y difusión del marco jurídico municipal, y profesionalización de los recursos humanos.

Cabe mencionar que los recursos de estos dos fondos son operados y administrados directamente por los gobiernos municipales observando para ello la Ley de Obras Públicas y la Ley de Adquisiciones, sin embargo, están obligados por la naturaleza de los mismos a destinarlos a los rubros que la LCF señala, así como definir su destino, programación, control y vigilancia de los mismos con la participación de la sociedad a través de los Consejos de Desarrollo Social.

No obstante esa limitación, varios autores (Sedas Ortega 1998:88; Michel Uribe, 1998 y 1999) coinciden en señalar que los recursos de estos fondos han venido a fortalecer las haciendas municipales al incrementar el papel de los municipios en materia de inversión y creación de infraestructura así como mejorar la cobertura de algunos servicios públicos.

Una crítica del efecto negativo de estos fondos en las administraciones municipales en opinión de Acosta Arévalo (2002: 51) es que dichos recursos desestimularon la recaudación de impuestos municipales, sobre todo, del impuesto predial e incrementaron el tamaño de las administraciones públicas municipales⁷⁸⁶ en términos de su número de servidores públicos, ya que mientras éstas en 1995 contaban con 350 mil servidores públicos, para el año 2000 se habían sumado otros 100 mil, sumando 450 mil.

Sea como fuere, desde nuestra perspectiva la creación de estos fondos y su distribución ha supuesto además del fortalecimiento de las haciendas municipales un cambio en las formas de asignación de las transferencias federales a los municipios, no obstante que su destino se plantea fuera del ámbito municipal este coincide con la esfera de actuación y responsabilidad de los ayuntamientos además de que su gestión se confía a las estructuras administrativas de éstos, con lo cual se cambia el esquema de la asignación de transferencias planteados por Casar (1992).

⁷⁸⁶ Este mismo proceso en cuanto al crecimiento del tamaño de las administraciones pero en el caso del PRONASOL también fue advertido por Guillén López (1996: 83—84) quien señala que uno de los efectos de la gestión de los programas sociales federales en el ámbito municipal fue el incremento de la estructura administrativa de los municipios como una forma de especialización de éstos en el manejo de esos programas lo cual por ende implicó un incremento del personal. A este proceso este autor le llamó <<pronalización>>.

4.4.2.2. Las participaciones federales.

Por lo que respecta a las participaciones federales⁷⁸⁷ se ha llegado a afirmar que representan el renglón más importante dentro de los ingresos municipales (Santana, 1998:36; Cabrero, 1996) ya que llegan a alcanzar dentro sus estructuras financieras por lo menos el 50% de los ingresos y en municipios rurales hasta un 80% según se puede observar en el cuadro IV.9.

Esta situación parece propiciar un doble efecto negativo en los gobiernos municipales, por un lado una fuerte dependencia financiera de las haciendas municipales respecto de esos recursos y por otra parte que las tesorerías municipales descuiden la recaudación de sus fuentes propias de ingresos.

En la actualidad⁷⁸⁸ las participaciones conforman el ramo 26 y se distribuyen a través de dos grandes fondos⁷⁸⁹, los cuales son los siguientes:

1. Fondo General de Participaciones, el cual se constituye de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal (art. 2º) con el 20 por ciento de la recaudación federal participable (RFP) que obtenga la federación en un ejercicio fiscal. Este porcentaje se adiciona además con el 1% de la RFP en aquellos casos que los estados se coordinen en materia de derechos⁷⁹⁰.

⁷⁸⁷ Se consideran asignaciones que realiza el Gobierno Federal a los estados y municipios, con lo cual forman parte de la coordinación fiscal que impera en México desde 1943 cuando se implementaron como una fórmula para que los estados participaran de los impuestos especiales. Este Sistema de Coordinación evolucionó y para 1980 (Cfr. D.O.F de 1º. Enero, 1980) con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal se otorgó mayor participación a las entidades federativas en el total de los impuestos recaudados, incluso en los del comercio exterior que habían sido exclusivos de la federación, así como en los recargos y las multas federales. Todo esto mediante la firma de un Acuerdo de Adhesión con la Federación, en el cual las entidades se comprometían a dos cosas, 1) dejar de cobrar aquellos impuestos estatales y municipales en los que había tributación múltiple —como el Impuesto al valor agregado y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios—, y 2) Participar a sus municipios cuando menos el 20% de los recursos que recibían.

⁷⁸⁸ Para señalar que hasta 1990 las participaciones se distribuían a través de tres fondos: El Fondo General de Participaciones, el Fondo Financiero Complementario y el Fondo de Fomento Municipal. Sin embargo, en ese año se fusionaron los dos primeros y se formó el Fondo General. Ortiz Ruiz (1998:5). Al respecto, existen algunos estudios que dan cuenta sobre estos cambios en el Sistema de Coordinación Fiscal, al respecto véase, INAP, Diagnostico del sistema de contribución y distribución de la hacienda pública estatal y municipal, México, 1996; Saucedo Sánchez, José Alberto, Hacia el Federalismo Fiscal, la reforma del sistema de participaciones federales a los estados, Premio INAP, 1996.

⁷⁸⁹ Como no es objeto de este estudio el abundar sobre los procedimientos que se siguen para la distribución de las participaciones federales en cada uno de sus fondos, para ello, sugerimos revisar el artículo << sistema de participaciones a partir de 1991>>, en la Revista Indetec, Núm. 68. Asimismo, Mejía Lira (1992: 51 a 57) o bien recurrir a la propia Ley de Coordinación Fiscal que contiene las reglas y procedimientos para la distribución de las participaciones federales a estados y municipios.

⁷⁹⁰ Desde 1994 todos los estados se encuentran coordinados en materia de derechos (Ortiz Ruiz, 1998: 6)

2. El Fondo de Fomento Municipal, se constituye con aproximadamente el 1 por ciento de la RFP, y su característica principal es que el 100 por ciento de este fondo se debe trasladar a los municipios.

Otras participaciones, que reciben los municipios a partir de 1999 son aquellas que los gobiernos estatales les participan por el concepto de dos impuestos que la federación les descentralizó a los estados a partir de 1996 — el Impuesto de tenencia o uso de vehículos y el Impuesto sobre vehículos nuevos— de cuya recaudación total las entidades federativas distribuyen el 20% a sus municipios.

En este sentido, de acuerdo a Ortiz Ruiz (1998: 8) en 1997 estos dos impuestos sumaron aproximadamente el 1,72% de la RFP de la que se repartió a los municipios el 20%, es decir un 0,544% de la recaudación, proporción que sumada al porcentaje acumulado que reciben los municipios por concepto de participaciones federales a través de los dos fondos mencionados, suman un total de 5,596% de RFP⁷⁹¹.

Otro apoyo vía participaciones federales es aquel en el que recientemente —a partir de enero de 1998— los municipios y el Distrito Federal participan del 70% de la recaudación que se obtenga del pago de impuestos que hagan los pequeños contribuyentes⁷⁹² que a partir de 1998 se incorporen al registro federal de contribuyentes (RFC) como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales. En este caso, no existe ninguna fórmula de reparto y el incentivo que reciba cada municipio dependerá directamente de tres factores: En primer lugar, del número de actos de verificación realizados. En segundo lugar, del número de pequeños contribuyentes que se hayan inscrito en el RFC como consecuencia de dichos actos y, por último, de los pagos que por concepto del ISR realicen esos contribuyentes (Michel Uribe, 1998: 6).

⁷⁹¹ Aproximadamente los municipios reciben en total un 10,043 de la RFP sumando los porcentajes de los fondos del Ramo 33, un 2,197% del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, y un 2,35% del Fondo de Fortalecimiento Municipal.

⁷⁹² Tradicionalmente los pequeños comerciantes no se inscribían en el Registro Federal de Contribuyentes de la Secretaría de Hacienda, por lo que al no estar inscritos no declaraban impuestos no obstante que si obtienen ingresos como parte del ejercicio de su actividad.

Al respecto vale la pena señalar que la situación comentada en el párrafo anterior, es un caso extraordinario toda vez que la LCF es muy clara en cuanto a las fórmulas que deben aplicarse en la distribución del resto de las participaciones federales e incluso contiene salvaguardas que buscan evitar la discrecionalidad en su reparto. De esta manera, los recursos que los estados distribuyen a los municipios por el concepto de participaciones federales deben ser entregados en efectivo y no en obras o en especie utilizando para ello los criterios y plazos que establezca el Congreso del Estado.

No obstante lo anterior algunos autores llegaron a criticar las fallas que había en su distribución por la falta de mecanismos y leyes adecuados para aplicar su distribución (Aguilar Villanueva 1994; Cabrero, 1996), de este modo, dichos autores comentan que hasta 1997 sólo 16 entidades federativas tenían un sistema jurídico claro para la distribución de las participaciones, situación que para 1998 había quedado resuelta al contar todas las entidades con una Ley Estatal de Coordinación Fiscal. Aunque como mencionaba Santana (1998:40) todavía se sigue hablando de cierto grado de discrecionalidad.

Cuadro IV. 9. Porcentaje de los ingresos y gastos municipales, 1975—1991. (Agregado Nacional)

Fuente de Ingresos	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Ingresos directos	54	55	51	51	52	45	44	43	31	31	34	33	33	32	37	38	40
Impuestos	17	17	16	15	15	12	10	8	6	11	12	11	11	11	13	17	18
Derechos	10	10	10	10	10	11	9	8	7	5	6	6	6	7	7	8	8
Productos	12	13	12	11	10	8	7	7	6	6	5	5	5	4	5	5	5
Aprovechamientos	14	15	13	15	17	14	17	19	12	9	11	10	11	10	11	8	9
Ingresos indirectos																	
Participaciones	13	12	14	15	17	26	29	46	64	59	57	59	57	58	51	48	47
Otros Ingresos	30	29	32	28	26	26	24	8	2	6	4	2	4	6	6	8	8
Ingreso complementarios.	3	5	3	5	4	2	3	3	3	4	4	5	6	4	6	6	5
Gastos																	
Gasto Corriente	59	61	63	61	59	59	57	61	57	51	55	60	57	56	57	56	56
Gastos de Inversión	25	24	23	22	23	23	29	28	30	34	33	28	25	25	25	27	26
Gasto de deuda	6	6	6	8	7	7	5	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Transferencias	4	3	3	4	7	4	4	4	3	3	5	4	5	6	6	6	7
Otros Gastos	5	6	5	5	4	8	6	5	5	8	4	4	10	8	8	7	7

Fuente: Tomado de Rodríguez Victoria (1999:251—252) con datos de INEGI (1975—1983, 1979—1988, 1989—1991).

4.4.2.3. El impuesto predial⁷⁹³

Como ya se ha mencionado a lo largo de este estudio, es a partir de la reforma municipal de 1983 que este impuesto pasó a formar parte de los ingresos municipales, ya que hasta entonces, eran los gobiernos estatales quienes tenían la potestad y competencia tributaria sobre ese gravamen. Este esquema permitía al Gobierno Estatal recaudar en cada Municipio los recursos provenientes de este gravamen, mismos que posteriormente de acuerdo a sus leyes y mediante procesos discrecionales redistribuían a los municipios, aunque en algunos casos como sostiene Victoria Rodríguez (1999:261) los ayuntamientos no recibían esos beneficios.

Lo anterior parece no haber cambiado mucho, no obstante que uno de los alcances de la reforma municipal de 1983 fue otorgar de manera exclusiva la recaudación de ese impuesto a los gobiernos municipales, actualmente muchos municipios⁷⁹⁴ no han podido hacerse cargo de esa función por carecer de capacidad administrativa, así como, sistemas y procedimientos técnicos y personal capacitado para construir sus propio catastro municipal⁷⁹⁵.

Por esas razones, en la práctica los gobiernos de los estados siguen recaudando dicho impuesto en el 19% de los municipios que hasta el año 2000 no podían hacerlo (INDESOL-INEGI, 2000). Todo esto mediante la firma de un convenio administrativo con los ayuntamientos⁷⁹⁶ a cambio de quedarse con un

⁷⁹³ Se tiende a definir al impuesto predial como el gravamen al valor de la propiedad o posesión de predios urbanos, rústicos, ejidales, además de las construcciones adheridas a ellos. Al respecto hay un interesante artículo de, Alejandro Ordoño Pérez, Fernando Azpeita Sánchez y Antonio González Vargas << Características y evolución del impuesto Predial en México>>, en Revista Hacienda Municipal, núm. 62, Marzo de 1998. Publicado también en la revista Federalismo y desarrollo, no. 58, año. 10, abril—junio de 1997, BANOBRAS. En éste se analiza la estructura y evolución de este impuesto en México.

⁷⁹⁴ Como ya se mencionó arriba hasta el año 2000 apenas el 81% de los municipios realizaba dicha función.

⁷⁹⁵ Al respecto vale la pena mencionar que en el Estado de México en 1998 el Gobierno del Estado cedió totalmente esa función a sus municipios, medida que sorprendió a muchos de éstos ya que no contaban con los recursos humanos, técnicos y materiales para soportar dicha actividad. (Cfr. Orquídea Soto, en Pulso diario de San Luis, 17 de julio de 2001, sección el Economista, p.6)

⁷⁹⁶ En efecto, de acuerdo a datos de CEDEMUN—INEGI (1997), de los 2395 municipios que existían en México en 1995, un 25,30% de ellos (606 municipios) efectuaban esa competencia tributaria mediante convenio con el gobierno del estado, mientras que un 66,01 por cien de los municipios gestiona directamente este impuesto. De este modo, para González Rendón (1998:73) el hecho constitucional de la reforma de 1983 de abrir la posibilidad para que los ayuntamientos celebraran convenios para la recaudación del impuesto predial representó un doble reconocimiento, por un lado de falta de capacidad de los gobiernos municipales para efectuar las labores de recaudación, administración y manejo de esos impuestos inmobiliarios, y por otro lado, el reconocimiento de la experiencia del gobierno del estado en esa función. Sin

porcentaje del total recaudado y el resto es transferido a los gobiernos municipales.

Este procedimiento no parece estar mal desde el punto de vista jurídico y administrativo, el problema de esto es que los ayuntamientos normalmente desconocen con exactitud las cantidades recaudadas, lo cual propicia que los recursos que reciben por este concepto no siempre se ajusten a la realidad y por ende redunde en una merma de sus recursos por esta fuente impositiva, la cual se incrementa aún más por los bajos resultados que algunos gobiernos estatales han tenido en el cobro de este impuesto⁷⁹⁷.

Por otra parte, la situación parece ser no muy distinta para los gobiernos municipales que han decidido gestionar esta actividad por su cuenta, ya que esta decisión les implicó en su momento dificultades con los gobiernos estatales⁷⁹⁸ para trasladar esta función al ámbito municipal y posteriormente dificultades internas que tienden a agudizarse en la medida que el desarrollo urbano y las deficiencias administrativas se amplían.

Pese a esa problemática diversos autores (Cabrero, 1996; Ordoño, Azpeitia y González, 1998; García del Castillo, 1999) coinciden en señalar la importancia que este impuesto tiene dentro de los ingresos municipales y en el financiamiento del gasto público.

En el cuadro IV.9 se puede observar el peso que tienen los ingresos por la recaudación de este impuesto dentro de las finanzas municipales. De esta manera su evolución pasó de un 6% en 1983 a un 18% en 1991. Dentro de los ingresos

embargo, para este Rendón (ídem) resulta paradójico que después de más de 15 años todavía se contemple dentro del texto constitucional esa posibilidad y más aún que muchos municipios todavía no puedan hacerse cargo de esa función.

⁷⁹⁷ Al respecto, Martínez Almazán (1988: 259) comentaba que la recaudación del impuesto predial en los estados presentaba serias condiciones de retraso, como producto de la obsolescencia de la legislación en la materia, así como de los procedimientos administrativos que evidenciaban retrasos en la operación y actualización de los padrones catastrales, además por si fuera poco el control de las cuotas corrientes se realizaba de manera manual. En este mismo tenor, coincide Razo Moreno (1994) al señalar que bajo la administración estatal —el impuesto predial— se cayó en la desactualización de los padrones catastrales y el desinterés por agilizar o hacer más eficiente el cobro.

⁷⁹⁸ En este sentido, coincidimos con Guillén López (1996: 24) cuando menciona que los gobiernos municipales para poder administrar este impuesto tuvieron que sortear y enfrentar diferencias con los gobiernos estatales — que se resistieron a la transferencia de los catastros urbanos o de los padrones de contribuyentes—, así como a las propias adaptaciones internas para administrar ese impuesto, y la comprensible resistencia de los ciudadanos para pagar esa contribución. Por lo menos en el caso del municipio de San Luis Potosí como lo mencionamos en capítulo dos hubo una gran resistencia por parte del gobierno estatal para traspasar esa función (véase epígrafe 2.2.3.4.2 y 2.2.3.4.3).

directos representa casi el 50%. En promedio durante el período de 1975 a 1991 su participación en los ingresos directos fue de 13,4% con un crecimiento en términos reales —de acuerdo con Cabrero (1996)— del 354% durante ese período, dinámica que ha permitido mejorar la capacidad tributaria de las haciendas municipales.

Los datos de la encuesta CEDEMUN—INEGI (1997) resultan interesantes y corroboran lo anterior, ya que según éstos, del total de ingresos propios el rubro de los impuestos alcanzó el 45,1% seguido de los ingresos por derechos (25,14%), productos (9,64%) y aprovechamientos (18,76%).

Igualmente en esta encuesta se corrobora la importancia del impuesto predial en el total de los ingresos municipales. De este modo, al analizar el porcentaje que el impuesto predial significó dentro del total de los ingresos por impuestos municipales para los 2.395 municipios se ofrecen datos interesantes, de entre los cuales podemos mencionar que para 1.016 municipios este ingreso representó menos del 50% de sus ingresos por impuestos; mientras que para 780 municipios entre el 50 y el 85 por cien; en 234 municipios significó entre el 86 y 99 por cien, en tanto que para 179 municipios representó el 100%. Estos datos, son contundentes de la importancia que tiene y puede tener este rubro en las finanzas municipales.

En efecto, se ha dicho que existe un gran potencial con base en la experiencia internacional⁷⁹⁹ para que el impuesto predial genere mayores recursos a las haciendas municipales, sin embargo, para ello es necesario que los gobiernos municipales apliquen medidas de modernización en sus catastros, actualicen los valores catastrales y políticamente corran el riesgo de aumentar las tarifas. Asimismo resulta necesario que los Congresos Estatales actualicen el marco jurídico que regula este impuesto.

⁷⁹⁹ En los países desarrollados, la recaudación de este impuesto en relación al PIB en el año de 1992 alcanzó porcentajes que contrastan con los datos que se tienen en México, así por ejemplo en Canadá el predial representó el 4%, en Estados Unidos 3,3 por cien, en el Reino Unido 2,2 por cien, Francia el 2,2%, y en España el 1,7 por cien mientras que México ese porcentaje apenas llega al 0,24% muy por debajo incluso de países latinoamericanos como Chile 0,6% , Argentina 1,47 por cien, Paraguay 1,2 por cien y Uruguay 1,1 por cien. Datos citados por Ordoño, Azpeitia y González (op. cit., 51) con referencia en los datos estadísticos de tres fuentes: ACIR, Significant Feature on Fiscal Federalism: Revenues and Expenditures, 1992; FM, Government Finances Statistics Yearbook, 1996; y Lincoln Institute of Land Policy (LILP), An International Survey of Taxes on Land and Building, 1994. También puede cfr. Moreno Razo (1994)

Al respecto, vale la pena mencionar que algunos municipios como León Guanajuato, San Pedro Garza en Nuevo León, Hermosillo en Sonora, el municipio de Chihuahua, Ciudad Juárez y los Cabos entre otros más, se han visto beneficiados por la implementación de estrategias de este tipo, logrando con ello alcanzar mayores niveles de recaudación que por ende les ha permitido revertir las tendencias de la dependencia municipal con respecto a sus ingresos indirectos principalmente con las participaciones federales⁸⁰⁰.

Sin embargo, debe mencionarse que en esos casos se trata de municipios urbanos de gran tamaño lo cual contrasta con la realidad de los municipios de tamaño menor⁸⁰¹ y qué decir de los rurales donde su mismo perfil socioeconómico los limita a generar ingresos por este impuesto al igual que por la prestación de los servicios mediante la forma de derechos, tema que a continuación abordamos brevemente.

4.4.2.4. Los ingresos municipales por servicios públicos.

Como ya se ha comentado en la misma fracción IV del artículo 115 de la CPEUM se concibió como una fuente adicional de ingresos para los municipios, aquellos recursos derivados por la prestación de servicios públicos, los cuales en la práctica asumen la forma de derechos⁸⁰².

Ese postulado se puede considerar como una buena intención, ya que en la realidad municipal los servicios públicos municipales tienden a asumir un doble papel en las finanzas públicas municipales, al representar por una parte un ingreso y por otra parte un gasto que para muchos municipios raras veces se puede recuperar por el alto costo que implica la prestación de algunos servicios (Victoria Rodríguez, 1999).

En opinión de Santana (1996: 26) en el caso del servicio de alumbrado público algunas lagunas jurídicas que existen para su cobro hacen inviable dicha

⁸⁰⁰ En este sentido se puede revisar los estudios de Ward (1998b) y Victoria Rodríguez y Ward (1992)

⁸⁰¹ En el anexo IV.3 puede verse estas diferencias si se observa la característica de las haciendas municipales.

⁸⁰² El art. 4 de la Ley de Hacienda Municipal de San Luis Potosí (1988) considera a los derechos como contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley en pago de un servicio. En este caso los ayuntamientos los cobran en su carácter de derecho público.

recuperación. De esta manera dicho servicio presenta una doble problemática, ya que por un lado para muchos municipios su prestación llega a representar el mismo monto que reciben de sus participaciones⁸⁰³ y por otro lado su propia indivisibilidad no ha permitido establecer una base para su cobro a los usuarios, con lo cual en aquellos estados en donde se aplica su cobro éste ha sido considerado como anticonstitucional.

En este mismo tenor, otro de los servicios que sus costos tienden a superar los ingresos que por su prestación se obtienen, es el servicio de agua potable, así, de acuerdo a datos obtenidos en notas periodísticas (Pulso, 2001 y 2002) se menciona que en promedio los municipios del país cobran 1 peso 40 centavos (10 céntimos de €) por metro cúbico en tanto que su costo promedio es de 5 pesos (50 céntimos de €) por metro cúbico. Esta situación trae como consecuencia que este servicio generalmente sea subsidiado por el gobierno municipal.

Otro problema vinculado a este servicio público -además del anterior- al que se enfrentan los gobiernos municipales es el relacionado a la eficiencia recaudatoria⁸⁰⁴. Por ello, aquellos municipios que prestan directamente este servicio tienen que subsidiarlo en detrimento de otros servicios o bien como señala Victoria Rodríguez (1999) el subsidio también puede provenir de aquellos sectores de la población que no reciben ese servicio en beneficio de los que sí lo reciben por cuestiones de cobertura.

Ante ese panorama, los gobiernos municipales de municipios urbanos han adoptado como estrategia para amortiguar esos costos en sus estructuras financieras, la creación de organismos descentralizados de agua potable. De esta manera de acuerdo a datos de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA, 2000)

⁸⁰³ Como parte de nuestros hallazgos en las entrevistas algunos presidentes municipales y funcionarios llegaron a señalar esta situación, por tanto, así como recibían el cheque de las participaciones federales casi tenían que endosarlo a la Comisión Federal de Electricidad para cubrir el pago por el consumo de energía eléctrica.

⁸⁰⁴ Según un estudio realizado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Comisión Nacional del Agua y BANOBRAS (2001) sobre la eficiencia de los 36 organismos operadores de agua potable en México, se enlistan algunas razones que explican porque los organismos municipales no son eficientes, entre las que se señalan la constante rotación de los directivos, la politización de las tarifas y la existencia de tarifas que no se ajustan a los costes reales. Asimismo dentro del Programa Nacional de Modernización de Organismos Operadores de Agua (2001), se destaca que por cada mil litros de agua que se producen sólo se cobran 300 en promedio lo cual tiene en crisis a los estos organismos.

existían en el año 2000 en todo el país 36 organismos descentralizados que prestan este servicio fuera de la estructura municipal. Mientras que algunos municipios rurales han optado por delegar mediante convenio su prestación y cobro a la Junta Estatal de Agua Potable o Comisión Estatal de Agua Potable — Organismo del Gobierno del Estado— con la intención de ahorrarse esos elevados gastos.

Por otra parte, otro servicio que las administraciones públicas municipales generalmente también subsidian, es el servicio de la seguridad pública. Esto por lo difícil que ha resultado llegar a establecer un indicador sobre la cantidad del servicio que recibe cada ciudadano. Además parece influir otro factor que limita su cobro, el cual como ya se llegó a comentar está relacionado con la actitud de los ciudadanos que se rehúsan a pagar por los servicios públicos con un doble argumento, en primer lugar, que los ayuntamientos están obligados a prestar esos servicios ya que para ello reciben las participaciones federales. El otro argumento para no pagar tiene que ver con la calidad del servicio, de este modo parece existir un comportamiento positivo a pagar los servicios públicos siempre y cuando existan mejoras en los mismos⁸⁰⁵, lo cual no resulta tarea fácil para los ayuntamientos sobre todo cuando esto implica invertir en infraestructura.

Hasta aquí, parece que hemos enumerado solo aquellos servicios en los cuales los gobiernos municipales parecen tener problemas para obtener ingresos por su prestación. Aunque vale la pena mencionar que también existen otros servicios públicos que prestan los municipios de los cuales los gobiernos municipales obtienen parte de sus ingresos por el cobro de derechos (véase en el cuadro IV.8 el rubro de Derechos). Sin embargo, el monto recaudado va a depender en todo caso de dos factores, por un lado de la eficiencia recaudatoria de los propios ayuntamientos y por otro lado de la buena disposición de los Congresos Estatales para aumentar o ajustar las tarifas a la realidad municipal, no olvidemos que son éstos los que en última instancia aprueban la Ley de Ingresos municipal.

⁸⁰⁵ Al respecto puede verse el estudio de caso de, Hernández Torres, Missael y Alejandro Herrera Macías, servicios públicos y percepción social, CIDE, México, 1993

Por último, para cerrar este punto, queremos comentar el comportamiento de los Derechos como fuente de los ingresos municipales tomando como referencia los datos del cuadro IV.9. De este manera se puede observar que este rubro de ingresos ha tenido un comportamiento contrario hasta cierto punto al espíritu de la reforma municipal de 1983 toda vez que antes de la misma se observa que el porcentaje que obtenían los municipios por ese concepto es superior al porcentaje posterior a la reforma.

En promedio dicho ingreso representó un 8,2% de los ingresos directos de agregado nacional de municipios durante todo el período de 1975 a 1991. Sin embargo entre 1983 y 1988 ese porcentaje disminuyó y en promedio se ubicó en aproximadamente 6 %. A partir de 1989 se puede apreciar ya un crecimiento, el cual de acuerdo con Cabrero (1996:26) se debe al esfuerzo cada vez más constante de los gobiernos municipales —medianos y grandes— por modernizar los sistemas de gestión de los servicios públicos y la actualización de los precios y tarifas que por años permanecieron inmóviles ante la crisis económica del país de 1982 a 1988⁸⁰⁶.

4.4.3. Los egresos públicos municipales.

Junto con los ingresos el otro elemento de las finanzas públicas son los egresos públicos. Tratar de presentar una definición homogénea de este concepto resulta algo más que imposible, por lo tanto, tomando en consideración esa regla pero con la intención de adoptar uno que nos sirva para los efectos de este epígrafe, nos remitimos al aportado por el INDETEC, el cual señala que << El egreso o gasto público se encuentra conformado por todas las erogaciones que la entidad municipal realiza para alcanzar el cumplimiento de sus fines, tanto para adquirir bienes como para producirlos, para proporcionar servicios públicos, realizar obras de infraestructura y para financiar los gastos de su administración >>⁸⁰⁷.

⁸⁰⁶ Una explicación sobre los efectos de la crisis económica en la capacidad de gestión de los gobiernos municipales puede verse en los epígrafes 2.3. y 2.3.1.

⁸⁰⁷ INDETEC, Marco normativo de la Hacienda Municipal, INDETEC; Guadalajara, Jalisco. 1988. Pago. 22.

Se ha aceptado que todos esos gastos tienen un destino y que por lo tanto para su gestión y contabilidad es necesario clasificarlos en distintos rubros, dependiendo del objeto de cada uno. De este modo, tradicionalmente, el gasto público municipal se clasifica en cinco grupos⁸⁰⁸ — gasto corriente, gasto de inversión, gasto de deuda, transferencia y otros gastos⁸⁰⁹.

En ese orden de ideas se puede decir que el gasto corriente está formado por todos aquellos gastos destinados a cubrir el costo directo de la administración pública municipal, tales como sueldos y salarios, compra de materiales y servicios generales de apoyo que permitan la operación de los servicios (Spinoso, 1996: 40; Pérez González, 1994; Ibarra, 2010).

En tanto el gasto de inversión, lo forman todos aquellos gastos destinados a obras públicas y construcciones directas, las adquisiciones de bienes para fomento y conservación, así como inversiones financieras. Estos gastos de acuerdo con Spinoso (1996) tienen el propósito de impulsar y sostener el desarrollo económico y social del municipio.

El gasto de deuda pública encontramos que lo forman todos aquellos recursos que los ayuntamientos destinan a cubrir las amortizaciones del capital de sus empréstitos, los intereses de las deudas y los gastos que generen su administración y control.

En este sentido, al analizar el comportamiento de cada uno de estos rubros del gasto público en el agregado de municipios en México, nos encontramos con datos interesantes —véase el cuadro IV.9— que nos permiten dimensionar el peso del gasto corriente en la estructura del gasto total. De este modo, podemos observar que durante ese período en promedio ese rubro alcanza casi dos terceras partes del gasto público municipal (57,8%).

Para 1995 de acuerdo a los datos de la encuesta de CEDEMUN—INEGI (1997) ese porcentaje se ubicó en un 63,38%, frente a un 25,08% y 9,08% de gasto de inversión y otros gastos respectivamente. Los datos de la encuesta del

⁸⁰⁸ Cfr. Manual de Hacienda Pública Municipal. BANOBRAS-INAP. México, D.F. 1989. Pag.26

⁸⁰⁹ Una definición de cada uno de estos rubros del gasto puede verse en el anexo IV.4.

2000 no son muy diferentes ya que ubican el gasto corriente en un nivel del 55% y el gasto de inversión en 30% (INDESOL-INEGI, 2000). En un informe sobre la evolución de la hacienda municipal en México elaborado por Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM, 2000) se menciona que durante el período de 1990 a 2000 el gasto corriente tiene una expansión debido al crecimiento que tuvo en ese período el tamaño de las administraciones municipales y el número de personal.

Por lo que respecta al gasto de inversión, si se observan los datos del cuadro IV.9 resulta notoria la baja capacidad de inversión de que disponen los municipios en México ya que tan solo destinan un poco más del 25% de sus recursos a la creación de obras públicas, lo cual influye para que su papel como agentes promotores del desarrollo municipal se vea bastante limitado.

A ese respecto, los estudios y las cifras (Cabrero, 1996; INEGI, 1992; CIDE—INEGI, 1993; Victoria Rodríguez, 1999; CEDEMUN—INEGI, 1997) sobre el gasto municipal coinciden en señalar que la capacidad de inversión municipal es aún más crítica en los municipios rurales en donde el gasto corriente llega a alcanzar porcentajes entre el 90 y 95 por cien quedando tan solo un 5% para gasto de inversión⁸¹⁰. Por su parte, en los municipios urbanos más grandes esa relación es diferente ya que si bien es cierto que su gasto corriente es alto —en promedio el 70%— lo cual se entiende si se dimensiona el volumen de demandas que éstos tienen, no obstante eso, su capacidad de inversión es mucho mayor que la presentada por los municipios rurales.

Vale la pena mencionar que en el estudio de García del Castillo (1999) esa baja capacidad de inversión la presentan el 52,9% de los municipios que solo disponen de entre el cero y el treinta por cien de sus gastos a ese rubro, mientras el 34,6 por ciento de los municipios destinan más del treinta por cien. Adicional a esos datos, García del Castillo (ídem) sostiene que el ingreso directo de los municipios representa un porcentaje muy bajo en la generación de inversión, lo

⁸¹⁰ De manera gráfica el anexo IV.3. muestra las características de la hacienda municipal de municipios urbanos y metropolitanos donde se puede observar que estos últimos cuentan con una mayor capacidad de inversión que los municipios urbanos pequeños. Igualmente existen diferencias en cuanto a su dependencia respecto de las participaciones federales. El contraste de los seis municipios estudiados en esta tesis puede verse en el epígrafe 6.2.4 al 6.2.4.3.

cual habla de la poca capacidad autofinanciable que en proyectos de desarrollo tienen los gobiernos municipales.

Por ello, se puede entender que tanto —los programas federales— el PRONASOL y la descentralización del gasto federal a los municipios vía el Ramo 33 han tenido por objeto fortalecer la capacidad de inversión y creación de infraestructura municipal, ya que como se mencionó, estos recursos tienen como destino final preconcebido en el espacio federal, inversiones municipales en proyectos de agua potable, drenaje, urbanización municipal, electrificación, construcción de caminos rurales.

4.4.4. La autonomía financiera y tributaria: El sueño de muchos la realidad de unos cuantos.

Siguiendo a Cabrero (1996) coincidimos que el indicador que nos permite identificar con mayor claridad el grado de autonomía financiera de un gobierno municipal frente a los otros niveles de gobierno, es la evolución de su estructura financiera y básicamente el análisis del peso de sus fuentes propias de ingreso comparadas con los ingresos procedentes de los otros gobiernos. Igualmente, el peso de los impuestos dentro del total de los ingresos propios nos lleva a identificar la autonomía tributaria de una administración municipal.

En este orden de ideas, si tomamos como referencia los datos del cuadro IV.9 podemos observar que a partir de 1983 se incrementa de manera muy significativa el rubro de las participaciones llegando a representar el 64% del total de los ingresos y posteriormente este tiende a disminuir. Para 1989 ya sólo representaba el 48 por cien.

De esa manera, podemos afirmar que la autonomía financiera de los municipios durante ese período era muy baja ya que sus haciendas solo eran capaces de recaudar en promedio un 33 por cien por ingresos propios, cuestión que contrasta con el comportamiento de ese rubro de más del 50 por ciento durante el período de 1975 a 1979. Una explicación a esta situación adversa, pudiera encontrarse en la todavía escasa autonomía tributaria de los municipios,

ya que si bien los ingresos por impuestos han tendido a crecer, sin embargo su porcentaje no supera el 50% de los ingresos propios.

Cabe advertir que esa relación poco había cambiado para 1993, ya que según García del Castillo (1999) sólo un 4% de los municipios obtenía ingresos propios por encima del 60% y los índices más bajos de autonomía financiera y tributaria lo presentaban los municipios más pequeños⁸¹¹, los cuales en su mayoría obtienen menos del 30% de sus ingresos de manera directa.

Todo esto explica que muchos municipios presenten déficit⁸¹² en sus presupuestos y por ende una baja capacidad de endeudamiento, toda vez que uno de los criterios a seguir para el otorgamiento de un crédito por parte de las instituciones bancarias —tanto de desarrollo como comercial— son los resultados que presenten los estados financieros municipales y por otro lado la misma autonomía financiera y tributaria de los municipios.

⁸¹¹ Los datos de autonomía financiera y tributaria en los seis municipios estudiados pueden verse en los epígrafes 6.2.4.1 y 6.2.4.2

⁸¹² De acuerdo a cifras de la Encuesta Municipal CEDEMUN—INEGI (1997) de los 2.395 municipios que existían en el año de 1994 se encontró que 643 de ellos presentaban déficit en sus presupuestos, 109 de ellos no especificaban y 833 presentaba superávit financiero.

TERCERA PARTE

CAPÍTULO 5. Los Datos Generales del Estado de San Luis Potosí y una Aproximación a su Régimen Municipal.

Introducción

El objetivo de este capítulo es aportar a manera de contextualización los datos del estado de San Luis Potosí y de su régimen municipal. Esto con el propósito de tener un referente que nos permita conocer el contexto socio-económico y el sistema político estatal donde operan los seis municipios que forman el objeto de estudio de esta tesis. En ese sentido, a lo largo de este capítulo en muchos de los casos tomamos como referencia para nuestros análisis a esos seis municipios para hacer comparaciones con el resto de los municipios del estado de San Luis Potosí. Con ello se busca identificar aquellos factores de orden económico y político estatal que inciden favorable o desfavorablemente en la capacidad de gestión de los gobiernos municipales.

Nuestro propósito es aportar evidencia empírica que nos permita conocer a grosso modo las capacidades de los 58 municipios del Estado de San Luis Potosí a partir de los datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal del año 2000 (INDESOL-INEGI, 2000). Asimismo, con diversos datos de orden socio-económico describimos las principales características de la economía y las finanzas públicas de este estado. En ese contexto encontramos que la diversidad de las regiones económicas del estado y un modelo industrial centralizado son características de la economía, en tanto que las finanzas estatales son altamente dependientes de los ingresos federales.

Por su parte, el análisis del contexto político del estado nos permitió conocer el funcionamiento del sistema político del estado de San Luis Potosí el cual como veremos con las evidencias empíricas que se aportan se caracterizó en

buena parte del estudio por la inestabilidad política y el control político del gobernador hacia los gobiernos municipales a través de las mayorías en el Congreso Estatal. Asimismo, veremos como el sistema político de San Luis Potosí se va ir transformando poco a poco a partir de la competencia electoral y las alternancias políticas que se dan en el espacio municipal. Lo cual va a permitir una nueva distribución del poder político tanto en el espacio municipal como en el estatal.

5.1. El estado de San Luis Potosí: División política — territorial y el número de sus municipios.

En primer lugar huelga decir que el estado de San Luis Potosí es uno de los 31 estados que constituye el régimen federal mexicano desde 1824⁸¹³ (Martínez Cabañas, 1992). En ese orden de ideas al revisar la Constitución tanto Federal como Estatal podemos encontrar el fundamento legal de lo anterior. De ese modo tanto el artículo 43 de la CPEUM y el 2 de la CPESLP reconocen que esta entidad federativa es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otro lado, ya habíamos comentado que en México los Municipios constituyen la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. En ese mismo sentido, por lo que se refiere al Estado de San Luis Potosí esto está considerado en los artículos 5 y 114 de su Constitución (CPESLP) y de igual manera en el artículo 2º de la LOMLSLP (2000) reconoce eso mismo.

Siguiendo con ese hilo descriptivo y explicativo diremos que es el artículo 6º de esa misma ley (LOMLSLP) la que establece y enlista el número de municipios en que se encuentra dividido el territorio del Estado de San Luis Potosí. De esa manera, actualmente⁸¹⁴ el régimen municipal de San Luis Potosí está

⁸¹³ En ese sentido, ya señalábamos en el capítulo II y IV que la primera Constitución Estatal se publicó de acuerdo a la enciclopedia de los Municipios de San Luis Potosí el 16 de octubre de 1826 (INAFED, 2002).

⁸¹⁴ A ese respecto, vale la pena subrayar que al analizar la división territorial del Estado de San Luis Potosí nos encontramos que ésta ha evolucionado lentamente al paso del tiempo, lo cual explica que desde 1950 al año 2000 se hayan creado apenas ocho municipios, pasando su número de 50 municipios en 1950 a 58 municipios en el año 2000, tal como lo muestra el véase el cuadro V.1 y III.1.

En ese contexto, los municipios que se crearon de acuerdo con datos de CEDEMUN (1998) e INAFED (2002 y 2005) en ese periodo son los siguiente: 1). Tierra Nueva el 15 de Marzo de 1950 el Congreso del Estado ordeno mediante el Decreto

compuesto por 58⁸¹⁵ municipios —véase el cuadro V.1—. Los cuales de acuerdo al mismo artículo 6º de la LOMLSLP contaran para su administración y jurisdicción con la extensión territorial y límites que actualmente tienen definidos y su cabecera municipal responde al mismo nombre.

5.1.1. Características y capacidad de gestión de los municipios de San Luis Potosí.

El propósito de este epígrafe es aportar algunas características básicas que presenta el régimen municipal en San Luis Potosí, utilizando para ello los datos del cuadro V.1 y los resultados de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal en el año 2000 (INDESOL-INEGI, 2000).

De esta manera, por lo que respecta a la extensión territorial de los municipios del estado de San Luis Potosí nos encontramos una gran heterogeneidad entre ellos, lo cual parece reflejar en mucho la realidad que se vive en todos los estados de México. En ese sentido, vale la pena mencionar que al revisar los datos sobre el tamaño territorial de los municipios de esta entidad federativa nos encontramos que no existe uniformidad entre las diversas fuentes estadísticas y por tanto éstos tienden a variar. No obstante este problema, en el desarrollo de este capítulo hemos aceptado aquellos datos que aporta el Sistema Nacional de Información Municipal (CEDEMUN, 2000) y la SEGOB (1988) toda vez que al hacer la sumatoria de los mismos ésta coincide con el total de la

79 la rehabilitación de este municipio; 2). El Municipio de Cerro de San Pedro recupera su categoría de municipio el 30 de octubre de 1953 según Decreto 83 expedido por el Congreso del Estado; 3). Mientras que el municipio de Huehuetlán se restableció como municipio por Decreto del Congreso del Estado número 45 de fecha 07 de octubre de 1955; 4). El 27 de Marzo de 1958 se restableció el municipio de Ciudad Fernández mediante el Decreto número 20 del Congreso del Estado; 5). El municipio de Ébano fue creado el 3 de junio de 1963 mediante el Decreto 318; 6). El Municipio de Villa de Arista se le restituye su categoría de municipio el 30 de diciembre de 1971 a través del Decreto 196 expedido por el Congreso. Específicamente dentro del periodo de nuestro estudio (1983—2000) el Congreso del Estado acordó el 2 de diciembre de 1994 la creación de dos municipios más: El Naranjo (Decreto 225) y Matlapa (Decreto 226).

Para un análisis más puntual y más amplio sobre la división territorial del estado de San Luis Potosí durante el siglo XIX y XX el lector puede consultar la siguiente obra, INEGI, División Territorial del estado de San Luis Potosí de 1810 a 1995, Aguascalientes, 1997.

⁸¹⁵ Al momento de redactar las siguientes líneas existe una demanda de controversia constitucional promovida por los diputados locales del PAN en contra del Decreto 404 (Cfr. P.O.E. 17 de Diciembre de 2002) expedido por el Congreso Estatal para la constitución del municipio número 59, Villa de Pozos. El cual dicho sea de paso fue suprimido en 1946 mediante el Decreto 51 y a partir de entonces funciona como una de las tres delegaciones municipales que conforman el Municipio de San Luis Potosí (CEDEMUN, 1998).

extensión territorio del estado que proporciona el INEGI (2001), no así en el caso de las otras fuentes⁸¹⁶.

Siguiendo con nuestro hilo descriptivo, si se observa el cuadro V.1 nos podemos dar cuenta que el conjunto de municipios del régimen municipal del estado de San Luis Potosí presenta características tan peculiares en cada uno de sus municipios que al momento de compararlos resultan ser heterogéneos en todos los sentidos.

Tomando como referencia el tamaño territorial de los municipios a primera vista podemos destacar que territorialmente los municipios presentan asimetrías entre ellos, ya que mientras Santo Domingo que es el municipio más grande con una extensión territorial de 6.266,80 Km², en contraparte, el municipio de Tampamolón apenas tiene 100,90 Km². Sin embargo, al contrastar los datos de su población resulta que el segundo cuenta con una mayor población que el primero y quizá por razones de su tamaño territorial es probable que presente un mayor porcentaje de población que vive en la cabecera municipal (16,64%) a diferencia de Santo Domingo donde apenas el 5,03 de su población vivía en la cabecera.

Por otro lado, al analizar los datos sobre la población de cada uno de los municipios del estado de San Luis Potosí también se puede corroborar una gran diversidad entre ellos. De este modo, si se observa el cuadro V.1 tenemos que la mayor parte de ellos (42 municipios⁸¹⁷) al año 2000 contaban con una población entre diez mil y cincuenta mil habitantes. Igualmente se puede observar que de los 58 municipios apenas 6 de ellos tienen poblaciones mayores a los 50 mil habitantes⁸¹⁸, de este grupo de municipios más poblados tres de ellos contaban en el año 2000 con una población mayor a cien mil habitantes. Hay otro grupo de diez⁸¹⁹ municipios cuya población oscila entre 2.500 y 10.000 habitantes.

⁸¹⁶ Otras fuentes bibliográficas que aportan datos al respecto y que el lector puede consultar son: INAFED, Enciclopedia de los Municipios de San Luis Potosí, versión CD, México, 2002 y 2005; y Centro Estatal de Desarrollo Municipal de San Luis Potosí (CEDMSLP), Sistema de información de los Municipios de San Luis Potosí, 2000.

⁸¹⁷ Según se puede ver en el mismo cuadro V.1 en 1980 eran 38 municipios y para 1990 cuarenta municipios, con una población entre diez mil y cincuenta mil habitantes, lo cual es un indicativo del crecimiento poblacional en esos municipios.

⁸¹⁸ Estos municipios en orden descendente son: San Luis Potosí; Soledad de Graciano Sánchez; Cd. Valles; Tamazunchale; Matehuala y Río Verde.

⁸¹⁹ Aquí, estamos hablando de los municipios de Alaquines, Armadillo de los Infantes, Catorce, Cerro de San Pedro, Lagunillas, San Antonio, San Nicolás Tolentino, Tierra Nueva, Vanegas y Villa de la Paz.

Los datos sugieren que el municipio más grande de San Luis Potosí en términos del número de población es el municipio de la capital, es decir, San Luis Potosí (670,532 habitantes), mientras que el municipio de Cerro de San Pedro resulta ser comparativamente hablando el municipio más pequeño con una población de apenas 3,404 habitantes.

En ese contexto es importante subrayar que el estado de San Luis Potosí de acuerdo a la tipología adoptada en este estudio (Cabrero, 2004:765) no contaba con ningún municipio rural ya que ninguno de sus municipios según se puede apreciar en el cuadro V.1 contaba con un población menor a 2.500 habitantes.

En contraste, de acuerdo con los datos del cuadro V.1 y la tipología municipal aportada por el CEDEMUN (2001) se puede observar que esta tipología considera la existencia de 10 municipios rurales. La mayoría de los municipios del estado de San Luis Potosí son considerados como semiurbanos —39 de ellos—. Municipios urbanos son siete, el municipio de San Luis Potosí es catalogado como Metrópoli y el municipio de Soledad de Graciano Sánchez como Gran Ciudad. Todo ello nos sugiere que el patrón que los municipios siguen en el ámbito nacional parece repetirse en esta entidad federativa⁸²⁰.

En síntesis, podemos decir tomando como referencia los datos de población y de extensión territorial, que se observan asimetrías entre los municipios de San Luis Potosí que de algún modo pueden influir en la capacidad de gestión de los municipios, ya que si bien es cierto que aquellos municipios con mayor número de población legalmente deben recibir mayores participaciones federales también resulta cierto que éstos se enfrentan a una mayor demanda de servicios públicos propios de los problemas de concentración urbana.

Al revisar la información desagregada del estado de San Luis Potosí que aporta la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal del año 2000 (INDESOL-INEGI, 2000) también encontramos algunas asimetrías en el desarrollo

⁸²⁰ Los datos a nivel nacional fueron aportados en el capítulo 3. De ese modo, si los observamos podemos darnos cuenta que a nivel nacional de los 2.427 municipios el grueso de ellos son semiurbanos —1.116—, seguido ese número por aquellos municipios considerados como urbanos (669) y los rurales que en total sumaban 517. Mientras que las metrópolis son apenas contadas al sumar 18 lo mismo que los municipios considerados como grandes ciudades (49 de los 2427).

institucional de los municipios de San Luis Potosí. En ese sentido, si se revisan los datos por ejemplo de los perfiles⁸²¹ de los presidentes municipales encontramos algunos datos interesantes. De los 58 presidentes municipales el 94.83% de ellos (55 en total) son hombres y tan solo un 5.17% son mujeres (apenas 3 mujeres).

Este último dato pareciera negativo sin embargo si se le compara con datos nacionales la participación de la mujer en el gobierno municipal se puede decir que está por encima de media nacional. En ese sentido, de acuerdo con Ziccardi (2000: 44 y 45) y Barrera y Massolo (1998:19) la participación de la mujer no ha pasado de un 4% entre 1994 y 1999 a nivel nacional. De este modo en 1994 en 86 de los 2392 municipios (3.5%) gobernaban mujeres. En 1996 en 84 de los 2412 municipios (3.4%) y en el año de 1999 las mujeres gobernaban 91 de los 2419 municipios, lo que equivale a un 3,7% del total⁸²².

Por tanto se coincide con Ziccardi (2000) que la alternancia no ha traído cambios en la representación de la mujer en los gobiernos municipales, como tampoco ha significado mayores espacios para los jóvenes e indígenas. Es decir, el pluralismo político y la alternancia entre los partidos que controlan los ejecutivos locales no se relacionan directamente con un mayor pluralismo social. En ese orden de ideas en el caso de San Luis Potosí, los datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional muestra que apenas un 22.41% (13 presidentes municipales) de los 58 municipios son gobernados por personas menores de 35 años y solo 5 (8.62%) presidentes municipales hablan alguna lengua indígena.

Los datos del perfil educativo de los presidentes municipales al año 2000 también muestran datos interesantes que vale la pena comentar. En ese contexto de los 58 presidentes municipales 49 de ellos si terminaron la educación primaria lo que representa un 84.48%. De este grupo que si terminaron primaria 4 de ellos cuentan con estudios de posgrado (6.90%), 25 presidentes municipales cuentan

⁸²¹ La encuesta aporta además de los datos que comentaremos sobre los presidentes municipales otros datos tales como la edad, el estado civil, el lugar de nacimiento, los años de residencia en el municipio, puesto anterior al de presidente municipal, el rango de los salarios de los presidentes municipales, dependientes económicos.

⁸²² Al respecto puede verse Cfr., Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Miguel Ángel Porrúa / IIS—UNAM, México, 1995, p.26. Asimismo, Dalia, B. Barrera y A. Massolo, *Mujeres que Gobiernan Municipios*, COLMEX, México, 1998,

estudios universitarios (43,10%). Cinco cuentan con bachillerato (8,62%) igual número con carrera técnica, seis presidentes solo con educación secundaria terminada (10,34%) y cuatro (6.90%) con primaria terminada. En tanto que nueve de los 58 (15.52%) no cuentan con primaria terminada⁸²³.

De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal del año 2000 (INDESOL- INEGI, 2000) el conjunto de los 58 municipios del estado de San Luis Potosí en el año 2000 se integraba por un total de 392 regidores en total y 65 Síndicos tal como se muestra en la Tabla V.1. Según se puede observar el número de mujeres en estas funciones del gobierno municipal es superior a la participación de la mujer en el ejercicio del cargo de Presidente Municipal.

Tabla V. 1. Número y género de Regidores y Síndicos que integran los ayuntamientos del estado de San Luis Potosí en el año 2000.

TOTAL			Regidores			Síndicos		
Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombre	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
457	388	69	392	333	59	65	55	10
100%	84,90%	15,10%	100%	84,95%	15,05%	100%	84,62%	15,38%

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuesta INDESOL-INEGI (2000)

En cuanto al diseño de las estructuras administrativas de las administraciones públicas municipales del estado de San Luis Potosí los datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional del año 2000 (INDESOL- INEGI, 2000) muestran una mayor presencia en las unidades tradicionales tal como lo muestra la tabla V.2. De ese modo encontramos la Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería como las de mayor presencia. Vale la pena mencionar que en el caso de la Secretaría es probable que exista un error en la

⁸²³ Datos más recientes sobre las capacidades institucionales y el perfil de los funcionarios de los municipios del estado de San Luis Potosí pueden verse en Santos Zavala (2012).

encuesta porque los 58 municipios deben contar con una secretaria tal como lo vimos en el capítulo cuatro.

En esos datos podemos observar que no todos los municipios cuentan con un área especializada para la administración general de los recursos humanos, materiales y servicios generales como lo es la Oficialía Mayor. Los datos muestran que 39 municipios no cuentan con esa unidad administrativa, tan solo 19 de ellos si reportan tener dentro de su estructura a esa unidad. No obstante esto podemos observar una mayor preocupación de los gobiernos municipales por el control interno ya que 56 de los 58 municipios cuentan con una Contraloría Municipal.

Tabla V. 2. Número, Tipo y Profesionalización de Unidades Administrativas con que cuentan los Gobiernos Municipales del estado de San Luis Potosí al año 2000.

Tipo de Unidad	Si	No	Estudios universitarios
Secretaria del Ayuntamiento	57	1	45 (77.59%)
Oficialía Mayor o Director Administrativo	19	39	13 (65.00%)
Tesorería	57	1	34 (58.62%)
Desarrollo Urbano y Servicios Públicos	51	7	27 (51.92%)
Seguridad Pública	55	3	7 (13.73)
Contraloría Municipal	56	2	36 (66.67%)
Desarrollo Económico	1	57	ND
Desarrollo Social	6	52	ND
Otros	17	41	ND

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuesta INDESOL-INEGI (2000)

La presencia de unidades que atienden los servicios públicos así como la seguridad pública de acuerdo a los datos de la tabla V.2 se encuentran casi en la mayoría de los 58 municipios no así áreas más vinculadas al desarrollo económico

y social. En ese mismo sentido, en la revisión de los datos de la encuesta nos encontramos que la existencia de áreas que realicen funciones estratégicas como las de planificación y finanzas, de evaluación y de gestión de personal así como de promoción de la participación social al proceso de desarrollo existe solo en algunos municipios.

Los datos (INDESOL-INEGI, 2000) refieren que el área de planificación y finanzas existe solo en 26 municipios (44.83%). El área de evaluación es menos frecuente ya que solo existe en 8 municipios (13.79%), mientras que el área de gestión de personal existe en 36 de los 58 municipios (62.07%) y casi igual importancia tiene el área de promoción ciudadana, la cual, existe en 35 de los 58 municipios (60.34%). Esto es importante si recordamos que para Cabrero (2004) la participación social es un factor que fortalece las capacidades institucionales, igualmente para Moreno (2007) la existencia de un área especializada en la gestión de los recursos humanos que realice las funciones de reclutamiento, inducción, selección, contratación y formación de los recursos humanos es un factor para fortalecer las capacidades institucionales en los gobiernos municipales⁸²⁴.

Siguiendo con el análisis de los datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional (INDESOL-INEGI, 2000) nos encontramos que la participación de la mujer en el trabajo de las administraciones públicas municipales del estado de San Luis Potosí es mínimo. En ese sentido, se observa que su participación se encuentra focalizada a áreas más de carácter administrativo que en funciones operativas como la seguridad y la gestión de los servicios donde su participación es prácticamente nula al igual que en áreas especializadas como la planificación y la evaluación. En ese contexto los datos de la encuesta señalan que 17 mujeres son las directoras de la contraloría

⁸²⁴ En ese orden de ideas los datos de la encuesta (INDESOL-INEGI, 2000) como ya mencionamos revelan que en 36 municipios cuentan con un área de personal y 19 de ellos con una oficialía mayor. En este caso al revisar las funciones que realiza el área de administración de personal los datos señalan que solo 26 municipios realizan la función de reclutamiento, selección y contratación de personal. La función de Inducción solo la realizan 16 de los 58 municipios. Mientras que la función de formación también presenta datos negativos ya que solo 19 municipios realizan esa función lo cual desde nuestra perspectiva es un factor que limita el desarrollo de la capacidad administrativa.

municipales en igual número de municipios y 13 mujeres el puesto de tesorero y nueve el cargo de Secretario del ayuntamiento.

Otro dato interesante que aporta la encuesta respecto al perfil⁸²⁵ de los funcionarios municipales es el relacionado con su formación educativa. Como puede verse en la tabla V.2., parece existir una mayor preocupación de los gobiernos municipales por la profesionalización de sus funcionarios y el cumplimiento del marco normativo de la LOMLSLP que establece ese tipo de requisito en el nombramiento del Secretario, Tesorero y Contralor tal como lo mencionamos en el capítulo 4.

De este modo, los datos de la encuesta nacional (INDESOL-INEGI, 2000) muestran que sin educación formal solo aparece un director de seguridad pública para el cual la LOMLSLP (2000) no establece ese requisito. En tanto que del resto de los funcionarios no hay ninguno sin educación formal y en contraste dos Secretarios de ayuntamiento, dos Tesoreros y dos Contralores Municipales cuentan con estudios de posgrado terminados.

Tabla V. 3. Número de empleados públicos en los gobiernos municipales del estado de San Luis Potosí en el año 2000, según tipo de contrato

TIPO DE CONTRATO						
Total	Base		Confianza		Por honorarios	
	absoluto	relativo	absoluto	Relativo	absoluto	Relativo
9686	6.466	66,76%	2.844	29,36%	376	3,88%

Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta INDESOL-INEGI (2000)

Por otra parte de acuerdo con los datos aportados por la misma encuesta (INDESOL-INEGI, 2000) en los 58 municipios de San Luis Potosí laboran en sus administraciones públicas un total de 9686 empleados públicos tal como se

⁸²⁵ Al respecto vale la pena mencionar que en los resultados de la encuesta dentro del perfil de los funcionarios se ofrecen otros datos como la edad y antigüedad en el puesto, el lugar de nacimiento de los funcionarios, los años de residencia en el municipio. Así como datos de la institución, organismo o empresa donde laboraba anteriormente.

muestra en la tabla V.3., de los cuales la mayor parte (66.76%) es personal de base, lo cual puede ser una buena señal de la estabilidad de los funcionarios y de la administración pública municipal ya que el personal rotativo entre empleados de confianza y por honorarios es de un tercio según se muestra en la tabla V.3.

Tabla V. 4. Distribución de los Empleados Públicos de los Gobiernos Municipales del estado de San Luis Potosí al año 2000.

(Según Categoría laboral y Género.)

Categoría ocupacional	Total	Hombres	Mujeres
Total	9.686	7.054 (73,83%)	2.632 (27,17%)
Mandos Superiores	467	402 (86,06%)	65 (13,92%)
Mandos Medios	446	332 (74,44%)	114 (25,56%)
Personal Administrativo	2.446	939 (38,39%)	1.507 (61,61%)
Personal de Servicios	2.680	2.129 (79,44%)	551 (20,56%)
Personal de Obras	1.100	971 (88,27%)	129 (11,73%)
Personal de Seguridad	1632	1.456 (89,22%)	176 (10,78%)
Personal de Transito	583	500 (85,76%)	83 (14,24%)
Otros	332	325 (97,82%)	7 (2,11%)

Fuente: Elaboración propia con datos de INDESOL-INEGI (2000)

Por su parte, la tabla V.4 muestra la distribución de los funcionarios públicos dentro de las administraciones públicas municipales de los municipios del estado de San Luis Potosí. En ese sentido podemos ver el equilibrio en número de empleados en mandos superiores y mandos medios los cuales mayoritariamente son ocupados por hombres según se puede observar (86,06 % y 74,44% respectivamente). Igualmente los datos muestran una distribución de los servidores a las áreas sustantivas y adjetivas de la administración pública.

De ahí que el 50.53% del personal este distribuido a la prestación de los servicios⁸²⁶ un 25.25% está dedicado a atender las labores administrativas y solo un 11.35% a la realización de obras públicas. Esto parece indicar que los municipios se dedican más a sus labores sustantivas, que es la prestación de los servicios, que a tener departamentos de obras públicas. Dentro de la distribución del personal administrativo se corrobora la presencia de la mujer en esa función de la administración pública municipal.

Por lo que se refiere a la disposición de los recursos materiales (Edificios, vehículos, material y equipos de oficina, así como equipos de cómputo) con que cuentan los gobiernos del estado de San Luis Potosí para el desempeño de sus funciones, la encuesta aporta algunos datos que es importante mencionar como factores que pueden limitar o inhibir la capacidad de gestión de los gobiernos municipales.

En ese orden de ideas los resultados de la encuesta no parecen ser muy positivos. En efecto, de acuerdo con los datos de la encuesta (INDESOL-INEGI, 2000) los gobiernos municipales del estado de San Luis Potosí disponían de un total de 200 edificios, lo cual es importante, sin embargo los resultados en torno al estado en que se encuentran esos edificios deja mucho que desear toda vez que las respuestas obtenidas coincidían en señalar como condiciones de los mismos: bueno (41.38%); regular (50%); muy malo (6.90%) y malo (1.72%). Como puede verse nadie opinó en considerar a los edificios como excelentes. Aunado a ello el 70.69% considera como insuficientes los edificios solo un 29.31% considera que si son suficientes.

Ese mismo tipo de respuestas parecen coincidir en los resultados respecto de la disponibilidad de los materiales y equipo de oficina con que cuentan los gobiernos municipales del estado de San Luis Potosí ya que de acuerdo con los resultados de la encuesta (INDESOL-INEGI, 2000) el 68.97% los considera como insuficientes. Esta insuficiencia de recursos materiales quizá explica en parte que

⁸²⁶ Este resultado es la suma de personal de servicios más la suma de personal de tránsito y seguridad que consustancialmente son servicios públicos municipales según se explicó en el capítulo 4.

para el año 2000 ninguno de los 58 municipios contara con una página web ni con correo institucional.

Lo anterior parece tener una doble explicación si se revisan los datos de la encuesta. En primer lugar esa situación quizá se explica porque de acuerdo a los datos de la encuesta (INDESOL-INEGI, 2000) 52 municipios de los 58 no disponían de internet (89,66%) ya que solo 6 municipios (10,34%) reconocieron tener ese servicio. La otra explicación parece encontrarse en el uso que se les da a los equipos según se puede ver en tabla V.5.

Tabla V. 5. Uso de los equipos de computo en las administraciones públicas municipales del estado de San Luis Potosí. Año 2000

Tipo de proceso						
Como procesador de palabras	Control de impuestos y derechos	Catastro público	Control de servicio de agua	Control de personal	Control de inventarios del municipio	Control de finanzas municipales
50	27	15	12	32	32	38
90,91%	49,09	27,27	21,82	58,18	58,18	69,09

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Desarrollo Institucional Municipal. (INDESOL- INEGI, 2000)

En ese contexto vale la pena subrayar que de acuerdo con los datos de la encuesta (INDESOL-INEGI, 2000) 55 de los 58 (94.83%) si disponían de algún equipo de cómputo y solo 3 municipios no contaban en el año 2000 con ese tipo de equipos (5.17%). El número total de equipos de cómputo de los que disponían esos gobiernos municipales del estado de San Luis Potosí al año 2000 sumaba 779 equipos de diversos tipos (Intel X86, Pentium o compatibles; Macintosh o compatibles; Workstation o minicomputadora; mainframes) y 305 impresoras.

Los usos que los gobiernos municipales les dan a esos equipos de cómputo suele variar aunque como se puede ver en la tabla V.5 en su mayoría los utilizan para auxiliar a sus administraciones públicas en los procesos administrativos más comunes⁸²⁷ que se corresponden a los señalados en esa

⁸²⁷ Los otros usos que los gobiernos municipales del estado de San Luis Potosí y sus administraciones públicas municipales dan a esos equipos de acuerdo con la encuesta (INDESOL-INEGI,2000) son: Control de Obras (38: 69,09%), Control de

tabla. Lo cual como puede verse va más allá de ser utilizados como procesadores de texto ya que su uso también parece estar orientando a las aéreas financieras y administrativas de las administraciones municipales. En ese sentido creemos que su masificación tendrá un efecto importante en el desarrollo de capacidades administrativas e institucionales.

Tabla V. 6. Número de vehículos con que cuentan los gobiernos municipales del estado de San Luis Potosí y su uso en el año 2000.

Área a la que se destina el uso del vehículo							
Total	Área de limpieza de calles	Recolección de Basura	Para seguridad pública y tránsito	Para obras públicas	Para funciones administrativas	Protección social	Otros
1.187	92	140	316	219	333	67	20
100%	7,75%	11,79	26,62	18,45	28,05	5,64	1,68

Fuente: *Elaboración propia con datos de Encuesta INDESOL-INEGI (2000)*

Para cerrar esta descripción de los recursos materiales que disponen los gobiernos municipales en San Luis Potosí, en la encuesta encontramos también los resultados del número de vehículos que disponen los gobiernos municipales para su operación, así como el uso que se les da (véase tabla V.6.) y la pregunta sobre las condiciones y si estos son suficientes o no. Como puede verse el uso mayor que se les da a esos vehículos es destinarlos a la prestación de los servicios públicos, ya que a cuestiones administrativas solo se destina un poco más de la cuarta parte del parque vehicular.

Más allá del uso que tienen los vehículos lo que llama la atención en los datos de la encuesta (INDESOL-INEGI, 2000) son las opiniones respecto a las condiciones reales en que se encuentran dichos vehículos. De esta manera un 63% valora que dichos vehículos se encuentran en regulares condiciones, un

Archivo del Presidente Municipal (22: 40%); Control Presupuestal (30: 54,55%); Para diseño y formateo de documentos (40: 72,73%); Control de bitácoras de vehículos (24: 43,64%);Control de licencias municipales (14: 25,45%); Registro de Población (4: 7,27%); Registro de Empresas (4:7,27%); Registro de Comercios (15: 27,27%); Operación de programas sociales (27: 49,09%); Control de proveedores del gobierno municipal (19: 34,55%); Registro Civil (13: 23,64%); Control de seguridad Pública (11: 20%)

12.07% opina que están en mal estado y un 3.45% en muy mal estado. Solo un 20.69% considera que el parque vehicular con que cuentan sus municipios se encuentran en buen estado y ninguna opinión coincide en considerarlos en excelente estado. Por ello no extraña que un 98.28 de las respuestas coincidan en considerar que no son suficientes el número de vehículos con que cuentan.

Vayamos a continuación a revisar los datos que la encuesta (INDESOL-INEGI, 2000) aportó en cuanto a la prestación de los servicios públicos (cobertura, formas de prestación y servicios más problemáticos), la reglamentación y la planeación municipal, y los datos financieros que presentaban los gobiernos municipales del estado de San Luis Potosí. En ese sentido, la tabla V.7 muestra los porcentajes de cobertura de cada uno de los servicios públicos municipales. A simple vista se puede ver las asimetrías que existen en la cobertura de los mismos dentro y fuera de la cabecera municipal.

Tabla V. 7. Cobertura de los servicios públicos -dentro y fuera de la cabecera municipal- que prestan los gobiernos municipales del estado de San Luis Potosí en términos porcentuales: Año 2000.

SERVICIOS	Dentro	Fuera
Agua potable	75.14	46.97
Drenaje y alcantarillado	65.76	14.97
Alumbrado público	84.36	67.52
Seguridad pública	77.62	59.14
Tránsito y vialidad	37.07	15.22
Limpieza de calles y recolección de basura	79.52	30.40
Pavimentación	62.59	19.33
Mercados y centrales de abasto	28.97	9.84
Panteones y cementerios	73.19	49.36
Rastros	21.41	1.81
Parques y jardines	33.14	0.86
Número de municipios	58	58

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuesta INDESOL-INEGI (2000)

En ese contexto se puede ver como dentro de la cabecera los servicios con mayor índice de cobertura son el alumbrado público, la limpieza de las calles, seguridad pública y el servicio del agua potable que se corresponden por así decirlo a los servicios más vinculados a municipios urbanos. Como podrá observarse fuera de la cabecera municipal esos mismos servicios no tienen el mismo nivel de cobertura lo cual se entiende si se toma en cuenta los resultados de la tabla V.8 y V.9 donde se muestra que algunos servicios como rastros, parques y jardines, mercados y centrales de abastos y tránsito municipal no existen o los gobiernos municipales no cuentan con capacidad para prestarlos.

Tabla V. 8. Formas de prestación de los servicios públicos municipales en los municipios del estado de San Luis Potosí en términos porcentuales: el año 2000

Servicios	Prestación Directa	Convenio Intermunicipal	Convenio con el Estado	Convenio con la Federación	Colaboración con la comunidad	Concesión a Particulares	No existe el servicio
Agua Potable	51.72	17.24	8.62	1.72	15.52	1.72	3.45
Drenaje y Alcantarillado	72.41	12.07	1.72	1.72	5.17	0.00	6.90
Alumbrado Público	89.66	1.72	3.45	5.17	0.00	0.00	0.00
Seguridad Pública	81.03	0.00	13.79	1.72	3.45	0.00	0.00
Tránsito y Vialidad	50.00	1.72	10.34	1.72	0.00	0.00	36.21
Limpieza de Calles y Recolección de Basura	96.55	0.00	0.00	0.00	3.45	0.00	0.00
Pavimentación	72.41	6.90	5.17	3.45	12.07	0.00	0.00
Mercados y Centrales de Abastos	50.00	1.72	3.45	0.00	0.00	0.00	44.83
Panteones	93.10	0.00	0.00	0.00	6.90	0.00	0.00
Rastros	34.48	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	65.52
Parques y Jardines	51.72	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	48.28

Fuente: Elaboración propia con datos de INDESOL-INEGI (2000)

En cuanto las formas de prestación los resultados de la encuesta (INDESOL-INEGI, 2000) se encuentran concentrados en la tabla V.8 la cual tiene

muchas lecturas según se quiera analizar. Sin embargo se puede observar que los gobiernos municipales del estado de San Luis Potosí utilizan la forma de prestación directa mayoritariamente en casi la totalidad de los servicios públicos con porcentajes superiores al 50%. En el caso del servicio de limpieza de calles y recolección vemos que su prestación la hacen de manera directa el 93.10% de los gobiernos municipales el otro 6.90% se hace en colaboración con la comunidad. Llama la atención que en ese mismo esquema de colaboración ciudadana se presten servicios como la pavimentación, el agua potable y el drenaje y alcantarillado así como el servicio de panteones.

En contraste se puede ver en la tabla V.8 la concesión, no es una forma recurrente de los gobiernos municipales de esta entidad federativa, para la prestación de los servicios públicos. En tanto que los convenios intermunicipales parecen tener una buena utilidad como forma de prestación de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado (los cuales normalmente los presta conjuntamente un organismo intermunicipal) y la pavimentación. Como puede verse en la prestación de los servicios de alumbrado y tránsito es menos frecuente este tipo de convenios.

Como la capacidad no es suficiente para prestar los servicios de manera directa o mediante los convenios intermunicipales, luego entonces, los gobiernos municipales del estado de San Luis Potosí se ven obligados y al mismo tiempo hacen uso de un derecho que otorga el diseño institucional para suscribir convenios tanto con el gobierno del estado como el federal. En el primer caso este tipo de convenios parece favorecer la prestación de los servicios de seguridad pública, tránsito y vialidad, agua potable y drenaje así como para la pavimentación de las calles. En el segundo caso para la prestación de los servicios de alumbrado y también para la pavimentación y en menor medida para la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, seguridad pública y tránsito.

Para cerrar este punto de los servicios públicos haremos hincapié en aquellos servicios que comentamos que no existen en los municipios tales como rastros, parques y jardines, tránsito y vialidad y mercados y centrales de abastos

(véase tabla V.8). Entendemos que las capacidades y las propias circunstancias de cada municipio hagan inviables su prestación de manera directa. Sin embargo, no nos queda claro que siendo uno de los avances de la reforma municipal de 1983 el facilitar una gestión de carácter intergubernamental a través de los convenios intermunicipales y los convenios con el gobierno federal y estatal para la prestación de esos servicios, no se exploten ese tipo de mecanismos para mejorar los niveles de cobertura.

En esa reflexión hemos excluido a la concesión, que aunque también es una de las virtudes de la reforma municipal, descartamos el considerar ese mecanismo como una forma de prestación, sin embargo como ya lo analizamos en el capítulo 4 la concesión requiere de ciertas condiciones para funcionar.

Tabla V. 9. Servicios Públicos Municipales más Problemáticos dentro de la cabecera municipal.

Servicios	Dentro	Fuera
Agua potable	34 (58.62)	55 (94.83)
Drenaje y alcantarillado	38 (65.52)	34 (58.62)
Alumbrado público	14 (24.14)	23 (39.66)
Seguridad pública	25 (43.10)	27 (46.55)
Tránsito y vialidad	7 (12.07)	3 (5.17)
Limpieza de calles y recolección de basura	22 (37.93)	8 (13.79)
Pavimentación	14 (24.14)	17 (29.31)
Mercados centrales de abasto	6 (10.34)	0 (0.00)
Panteones y cementerios	2 (3.459)	1 (1.72)
Rastros	3 (5.17)	0 (0.00)
Parques y jardines	1 (1.72)	0 (0.00)

Fuente: Elaboración propia con datos de INDESOL-INEGI (2000)

Veamos ahora los datos que la encuesta aporta respecto de la reglamentación y la planeación municipal de los gobiernos municipales del estado de San Luis Potosí (INDESOL-INEGI, 2000). En ese orden de ideas vale la pena

subrayar que en los resultados de la encuesta se echa de menos que no se haya considerado la valoración de la reglamentación de los servicios municipales⁸²⁸, siendo este un tema de primer orden dentro de la vida municipal tal como lo planteamos en el capítulo 4.

No obstante lo anterior, los datos que aporta la encuesta (INDESOL-INEGI, 2000) muestran una mediana⁸²⁹ reglamentación de los gobiernos municipales del estado de San Luis Potosí, ya que si se revisan los datos de reglamentación del bando de policía y buen gobierno encontramos que su reglamentación es alta ya que 54 de los 58 municipios cuentan con este instrumento (93.10%), sin embargo los datos de actualización reflejan que no se corresponden toda vez que apenas 32 de esos 54 municipios lo tienen actualizado (59.26%).

En el caso del reglamento interior del ayuntamiento solo 37 de los 58 municipios cuentan con este reglamento (63.79%) no obstante solo 28 de esos 37 municipios lo tenían actualizado (75.68%), lo ideal es que fuese el 100%. El reglamento de la administración presenta los peores resultados ya que solo en 22 de los 58 municipios existe este reglamento (37.93%) y 16 de esos 22 municipios lo tenían actualizado (72.73%).

La encuesta también aporta un análisis de la evolución reglamentaria municipal de los municipios del estado de San Luis Potosí considerando cinco periodos: un primer periodo anterior a 1989, el segundo que abarca de 1989-1991, el tercer periodo 1992-1994, un cuarto cohorte de 1995-1997 y el último periodo de 1998 a 2000. En dicho cuadro lo que resulta evidente es la nula capacidad reglamentaria de los gobiernos municipales del estado de San Luis Potosí (INDESOL-INEGI, 2000).

⁸²⁸En la encuesta considero la reglamentación a partir de valorar la existencia y actualización del bando de policía y buen gobierno, el reglamento interior del ayuntamiento, el reglamento de administración. Así como los siguientes reglamentos con sus valoraciones respectivas (existencia y actualización): obras (53.45% y 58.06%); Zonificación y uso de suelo (43.10% y 72%); fraccionamiento y municipalización (33.48 y 75%); Protección ciudadana (33.48% y 85%); Protección civil (48.28% y 85.71%); Espectáculos y diversiones (44.83% y 80.77%); Expendio de bebidas alcohólicas (62.07% y 61.11%); Bomberos (1.72% y 100%); Ecología y protección al ambiente (5.17% y 100%).

⁸²⁹ Si se toman en cuenta los datos de la anterior nota de pie quizá pudiéramos decir que la reglamentación municipal es baja.

En ese contexto según los datos de la encuesta hasta 1991 ningún municipio del estado de San Luis Potosí contaba con los reglamentos de policía y buen gobierno, el reglamento interior del ayuntamiento y el reglamento de la administración⁸³⁰. En el periodo 1992 a 1994 solo un municipio contaba con un bando de policía y buen gobierno. En el siguiente periodo 1995-1997 de acuerdo con los datos de la encuesta (INDESOL-INEGI, 2000) dos municipios de los 58 contaban con el reglamento de policía y buen gobierno y un municipio con el reglamento de administración.

En el último periodo 1998-2000 se observa ya una mayor reglamentación municipal toda vez que 51 de 58 municipios (87.93%) ya contaban con el reglamento de policía y buen gobierno. En tanto que 37 municipios (63.79%) contaban con el reglamento interior del ayuntamiento y 21 municipios (36.20%) con un reglamento de administración.

Por lo que se refiere a los datos de planeación los datos de la encuesta corroboran nuestro planteamiento de que esta función administrativa no suelen realizarla los gobiernos municipales. Idea que también se puede corroborar con los datos de la existencia en las estructuras administrativas de áreas de planeación, las cuales como vimos son escasas. De este modo, los resultados de la encuesta (INDESOL-INEGI-2000) señalan que solo 24 de los 58 municipios cuentan con un plan de desarrollo urbano (41.38%). La principal prioridad (91.67%) que tiene ese documento para los gobiernos municipales es de acuerdo con los datos de la encuesta el mejoramiento de la administración, regulación e infraestructura de la ciudad.

⁸³⁰ En el caso de los reglamentos que se mencionan en la nota al pie de página antepenúltima a esta los resultados de la encuesta reportan cero para todos esos reglamentos.

Tabla V. 10. Origen de los Ingresos de los Municipios de San Luis Potosí. Año 2000. Términos Porcentuales.

Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Participaciones Federales	Ramo 33	Otros
4.16	2.71	1.42	3.70	38.44	45.89	3.67

Fuente: Elaboración propia con datos de INDESOL-INEGI (2000)

Los datos financieros que presenta la encuesta (INDESOL-INEGI, 2000) muestran que el conjunto de los municipios del estado de San Luis Potosí dependen en gran medida de los recursos de las participaciones federales y de los recursos del ramo 33 que conjuntamente representan un 84.33%, en tanto que la suma de los ingresos netamente propios representa apenas un 11.99% según se puede apreciar en la tabla V.10. En tanto que los datos del gasto público de los municipios de esta entidad federativa (tabla V.1.1) muestran que el comportamiento del gasto administrativo⁸³¹ es del orden del 38.7% y una nula capacidad de inversión.

Tabla V. 11. Destino del Gasto de los municipios del estado de San Luis Potosí. Año 2000. Términos Porcentuales

Servicios Personales	Materiales y suministros	Servicios Generales	Transferencias	Renta de inmuebles	Obra pública	Inversiones	Deuda pública	Otros
20.04	6.02	12.64	10.09	0.84	13.75	3.12	2.42	31.08

Fuente: Elaboración propia con datos de INDESOL-INEGI (2000)

En cuanto a la capacidad recaudatoria de los municipios los datos de la encuesta muestran que solo 3 municipios del estado de San Luis Potosí recaudaban más del 90% del monto a recaudar por concepto de impuesto predial. Seis municipios entre el 75 y 90%, doce municipios recaudan entre un 50 y 75%. Llama la atención que 37 de los 58 municipios recauda menos del 50% del

⁸³¹ A esta cantidad le hemos sumado los rubros de servicios personales, materiales y suministros y servicios generales que en la práctica y para efectos contables conforman el gasto corriente.

100% que debería recaudar del impuesto predial⁸³². Esto sin duda afecta su capacidad financiera pero también los datos de la encuesta (INDESOL-INEGI, 2000) muestran una evidente baja capacidad administrativa de los gobiernos municipales para realizar el cobro de este impuesto de manera directa y actualizar los valores catastrales.

En ese contexto los datos refieren que solo 9 municipios (15.52%) cobran directamente el impuesto predial y 47 de ellos lo realizan mediante un convenio con el Gobierno del Estado. En tanto que 32 de los 58 municipios (55.17%) si tenían actualizados los valores catastrales y 26 municipios (44.83%) no tenían actualizados esos valores. Lo cual evidencia el poco alcance de la reforma municipal de 1983 en cuanto a que los municipios cobraran ese impuesto.

⁸³² Solo para mencionar que 22 municipios apenas recaudan entre 0 y 25% y 15 municipios entre un 25 y 50%.

Cuadro V. 1. El Régimen Municipal de San Luis Potosí en cifras 1980—2000

Municipios	Tamaño Territorial Km2 (1)	Población Total 1980 (2)	Población 1990 (3)	Población 2000. (4)	Tasa de crec. 1990—00 % (5)	% Población en la (6) cabecera. 1995	% (7) Pobl. Con rel. Al Edo 95	Total de Viviendas 2000 (8)	Tipología Municipal (9)	Partido que gobierna 2000 2003
1.Ahualulco	681,60	17.403	18.117	19.192	0,6	16,60	0,85	3.591	R	PAN
2.Alaquines	696,30	8.698	9.275	8.781	—0,6	12,24	0,38	1.903	SM	PRI
3.Aquismón	602,80	26.797	42.782	42.782	1,8	4,18	1,72	8.246	R	PAN
4.Armadillo de los Infantes	568,40	6.627	5.906	4.889	—1,9	6,82	0,25	1.122	R	PRI
5.Axtla de Terrazas	123,00	28.120	29.331	31.405	0,7	20,48	1,42	6.152	SM	PRI
6.Cárdenas	376,50	20.235	19.041	18.824	—0,1	77,43	0,82	4.287	UR	PRI
7.Catorce	1.178,60	11.997	11.997	9.889	—1,9	9,66	0,50	2.055	SM	PRI
8.Cedral	1.080,20	15.320	15.513	16.153	0,4	51,23	0,77	3.214	SM	PRI
9.Cerritos	935,00	22.325	22.690	20.703	—0,9	61,05	0,96	4.876	SM	PAN
10.Cerro de San Pedro	147,60	1.938	2.274	3.404	4,2	3,85	0,14	697	UR	PRD
11.Ciudad del Maíz	3.850,00	43.841	20.812	30.606	—4,0	25,55	1,37	6.255	SM	PRI
12.Ciudad Fernández	351,80	25.679	34.778	39.944	1,4	64,39	1,74	8.465	SM	PAN
13.Ciudad Valles	2.111,20	105.625	130.939	146.604	1,1	71,34	6,51	34.953	UR	PRI
14.Coxcatlán	115,60	15.820	16.110	17.352	0,8	13,43	0,76	3.539	SM	PRI
15.Charcas	2.339,90	21.470		21.070	0,1	50,14	0,97	4.632	SM	PRI
16.Ébano	375,00	28.744	38.060	39.687	0,4	58,41	1,77	8.923	UR	PAN
17.El Naranjo	N.D	—00—	—0—	18.898	—0—	47,11	0,82	4.180	SM	PRI

Municipios	Tamaño Territorial Km2 (1)	Población Total 1980 (2)	Población 1990 (3)	Población 2000. (4)	Tasa de crec. 1990—00 % (5)	% Población en la (6) cabecera. 1995	% (7) Pobl. Con rel. Al Edo 95	Total de Viviendas 2000 (8)	Tipología Municipal (9)	Partido que gobierna 2000 2003
18.Guadalcázar	4.244,30	28.357	27.139	25.359	—0,7	4,10	1,22	5.320	R	PRI
19.Huehuetlán	342,00	9.513	12.308	14.289	1,5	3,87	0,56	2.904	SM	PRI
20.Lagunillas	612,70	8.757	7.953	6.538	—2,0	9,66	0,32	1.542	RM	PRI
21.Matehuala	1.299,10	61.272	70.597	78.187	1,0	80,11	3,44	16.499	UR	PAN
22. Matlapa		—0—	—0—	28.319	—0—	12,42	1,21	5.146	RM	PRI
23. MexQUITIC de Carmona.	647,10	36.587	43.053	48.392	1,2	1,84	2,14	9.115	SM	PRI
24. Moctezuma	1.604,20	16.710	19.037	19.904	0,5	17,35	0,85	4.001	RU	PRI
25.Rayón	809,50	19.260	18.435	15.790	—1,6	30,96	0,76	3.579	RU	PRI
26. Rioverde	3.242,90	76.888	86.434	88.991	0,3	49,73	4,04	19.094	SM	PAN
27.Salinas	2.116,00	21.016	21.735	26.405	2,0	50,68	1,08	5.108	SM	PRI
28.San Antonio	103,30	6.516	7.912	9.363	1,6	5,68	0,38	1.716	SM	PAN
29.San Ciro de Acosta.	620,00	12.582	11.332	10.493	—0,8	58,05	0,49	2.467	SM	PAN
30.San Luis Potosí.	1.353,30	406.630	525.733	670.532	2,5	93,78	28,42	150,044	ME	PAN
31.San Martín Chalchicuátla	305,10	20.319	21.846	22.373	0,2	13,33	1,04	4.522	SM	PRI
32.San Nicolás Tolentino	654,50	8.898	8.096	6.793	—1,8	10,10	0,33	1.670	RU	PRI
33.Santa Catarina	637,30	9.719	10.066	10.830	0,7	1,70	0,48	2.098	RU	PRI
34.Santa María del Río	1.769,10	33.153	35.725	39.066	0,9	29,19	1,70	7.761	SM	PAN

Municipios	Tamaño Territorial Km2 (1)	Población Total 1980 (2)	Población 1990 (3)	Población 2000. (4)	Tasa de crec. 1990—00 % (5)	% Población en la (6) cabecera. 1995	% (7) Pobl. Con rel. Al Edo 95	Total de Viviendas 2000 (8)	Tipología Municipal (9)	Partido que gobierna 2000 2003
35.Santo Domingo.	6.266,80	12.725	12.172	12.755	0,5	5,03	0,59	2.644	SM	PAN
36.San Vicente Tancuayalab.	425,70	10.742	12.099	14.107	1,6	40,63	0,61	2.980	SM	PAN
37. Soledad de Graciano Sánchez.	221,40	64.417	132.979	180.296	3.1	94,05	7,11	38.287	GC	PAN
38. Tamasopo	1.296,70	24.167	25.789	27.390	0,6	13,65	1,22	6.228	SM	AXM
39.Tamazunchale	398,60	76.643	100.211	89.074	—1,2	24,65	3,79	17.571	SM	PRI
40.Tampacán	260,80	13.649	15.410	16.008	0,4	8,76	0,74	3.101	SM	NPP
41. Tampamolón Corona.	100,90	10,876	11.769	13.722	1,6	16,64	0,60	2.704	SM	PRD
42.Tamuín	2.427.50	26.384	34.148	35.087	0,3	39,26	1,66	7.889	UR	PRI
43. Tancanhuitz de Santos.	187,00	17.759	18.483	19.904	0,8	14,61	0,88	3.922	SM	PRI
44. Tanlajás	455,20	14.176	15.167	18.137	1,8	6,55	0,75	3.419	SM	AXM
45. Tanquián de Escobedo.	204,20	12.330	12.066	13.354	1,0	68,63	0,59	2.798	SM	PRI
46.Tierra Nueva	615,10	9.044	8.976	9.582	0,7	53,38	0,43	2.007	SM	PRI
47. Vanegas.	2.667,20	7.477	7.975	7.533	—0,6	35,51	0,37	1.471	SM	PRI
48.Venado	1.360,60	13.720	14.073	14.205	0,1	31,53	0,67	3.080	SM	PAN
49. Villa de Arista.	498,97	9.410	11.943	13.747	1,4	43,77	0,61	2.775	RU	PRI
50.Villa de Arriaga	1.156,40	12.931	13.515	14.623	0,8	29,58	0,63	2.667	SM	PAN
51. Villa de Guadalupe.	1.486,10	12.963	12.072	10.378	—1,5	9,44	0,49	2.093	RU	PRI

Municipios	Tamaño Territorial Km2 (1)	Población Total 1980 (2)	Población 1990 (3)	Población 2000. (4)	Tasa de crec. 1990—00 % (5)	% Población en la (6) cabecera. 1995	% (7) Pobl. Con rel. Al Edo 95	Total de Viviendas 2000 (8)	Tipología Municipal (9)	Partido que gobierna 2000 2003
52. Villa de la Paz	228,80	4.900	5.441	5.135	—0,6	71,85	0,22	1.093	UR	PAN
53. Villa de Ramos.	2.145,50	24.231	28.876	34.432	1,9	6,78	1,47	6.956	SM	PT
54. Villa de Reyes	1.122,00	27.196	34.425	40.602	1,7	19,94	1,76	7.158	SM	PRI
55. Villa Hidalgo	1.658,93	17.454	15.167	14.989	—0,1	14,82	0,71	3.278	SM	PRI
56. Villa Juárez	661,90	12.769	12.734	10.956	—1,5	33,62	0,53	2.687	SM	PRI
57. Xilitla	403,50	41.984	44.864	49.578	1,0	10,99	2,12	9.566	SM	PRI
58. Zaragoza.	703,70	18.987	19.143	21.962	1,4	34,54	0,96	3.759	SM	PAN
Total del Estado	62.848,8	1.673.893	2.003.187	2.299.360	1,4			489.828		

Fuente: Elaboración propia con datos de: Fuente (1, 6,9 y10) CEDEMUN (2001); (2,3) SEPLADE (2000) ;(4,5 y 8) INEGI (2000) ;(10) Consejo Estatal Electoral.

5.1.2. Ubicación geográfica y extensión territorial del estado de San Luis Potosí.

En la literatura escrita sobre este tema se coincide en señalar que el estado de San Luis Potosí se encuentra ubicado geográficamente en la altiplanicie central del territorio de la República Mexicana⁸³³. Lo cual, parece constituirse para esta entidad federativa en una de sus ventajas comparativas ya que precisamente esta posición geográfica le permite formar vecindad con nueve estados y a su vez una amplia comunicación al ser el paso obligado del norte al sur y viceversa, así como de oriente a poniente.

Aunado a lo anterior, la capital del estado de San Luis Potosí, el municipio de San Luis Potosí por su posición geográfica tiende a ser un punto equidistante entre los principales centros de población del país como son la Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara (SEDECO, 2002). La distancia entre la capital de San Luis Potosí y la Ciudad de México es de 400 kilómetros.

Por lo que respecta a la extensión territorial, al revisar las diversas fuentes estadísticas nos encontramos que las mismas manejan datos distintos. En ese sentido, el INAFED (2002) reporta 60,546 km², mientras que el Anuario Estadístico del Estado de San Luis Potosí (INEGI, 1993) señala que el territorio de la entidad ocupa una extensión total de 63 mil 820 kilómetros cuadrados (citado también por, SEP, 1999:19). Por su parte la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO) en su Perfil Industrial cita como extensión territorial otra cifra — 62.304.74 Km² — (SEDECO, 2002) lo cual refleja en mucho la falta de uniformidad estadística.

Sin embargo en una publicación más reciente del mismo INEGI (2001) citada también por BANAMEX-ACCIVAL (2003) nos encontramos que la extensión territorial del estado de San Luis Potosí es de 62.848 km². Cantidad que

⁸³³ Como dato adicional se puede apuntar que las coordenadas geográficas extremas del Estado de San Luis Potosí son: al norte 24°29', al sur 21°10' de latitud norte, al este 98°20', al oeste 102°18' de longitud oeste. A ese respecto se puede Confrontar, INEGI, Anuario Estadístico de San Luis Potosí, edición 2001, Aguascalientes, México, p.3; INAFED, Enciclopedia de los municipios de San Luis Potosí, versión CD Editada por el INAFED y el Gobierno de San Luis Potosí, México, 2002; Secretaría de Desarrollo Económico, Perfil Industrial del Estado de San Luis Potosí, consultado en internet, www.sdeslp.gob.mx; SEP (op.cit:17).

si se compara con la extensión territorial del resto de estados⁸³⁴ de la República Mexicana le permiten a esta entidad federativa ocupar el decimosexto lugar ya que su superficie territorial representa el 3% de la superficie total del país (Cfr. INEGI, 2000; INAFED, 2002).

Por otra parte, los datos relativos a la altitud, hidrografía y orografía del estado de San Luis Potosí, es decir, aquellos a los que Martínez Pelligrini (1999:11) llama rasgos morfológicos pueden ser consultado con mayor detalle en los anuarios estadísticos que publica el INEGI (2001), el Perfil Industrial del Estado (SEDECO, 2002) o en INAFED (2002). Por no ser el objeto de esta tesis, aquí por cuestiones de tiempo y espacio no podemos abordarlos y analizarlos detenidamente tan solo en el siguiente punto haremos algunas referencias a éstos.

5.1.2.1. Las regiones del estado de San Luis Potosí.

Las regiones de acuerdo con Ziccardi (2000:18) se refieren a una división del territorio con base en la adopción de diferentes criterios y—o características que pueden ser de orden natural, socioeconómicas o de localización. En ese mismo sentido, Ziccardi (ídem) afirma que “el territorio es susceptible de dividirse de muy distinta forma dependiendo del propósito que se persiga”⁸³⁵.

Siguiendo estas pautas, el propósito de este epígrafe es describir las regiones naturales, administrativas y político electorales en que se divide tradicionalmente el territorio del estado de San Luis Potosí, tomando para ello como punto de partida los seis municipios que forman el objeto de nuestro estudio. En ese orden de ideas consideramos que las regiones naturales y económicas en que se ubican los municipios son factores que desde nuestra perspectiva y de

⁸³⁴ En los datos el INAFED (2002) encontramos que el Estado de Chihuahua es el estado más grande en términos de territorio de la República Mexicana con un total de 247.087 km². Por lo que comparativamente hablando es casi 4 veces más grande que el estado de San Luis Potosí. Sin embargo, siguiendo con esas comparaciones se puede decir que el estado de San Luis Potosí es casi 42 veces más grande que el DF y 16.05 veces mayor que el territorio del estado de Tlaxcala que a la postre es la entidad federativa más pequeña en términos territoriales al ocupar apenas 3.914km² seguido por los estados de Morelos con 4.958 km², Colima con 5.455 Km² y Aguascalientes con 5.589 km². Con los cuales el estado de San Luis Potosí es 12,67; 11,52 y 11,24 veces mayor en tamaño territorial respectivamente.

⁸³⁵ Cfr. Ziccardi, Alicia, Municipio y Región, UNAM, México, 2000.

acuerdo con el planteamiento de Moreno (2007) también inhiben o fortalecen la capacidad de gestión de los gobiernos municipales

5.1.2.1.A. Las regiones naturales y económicas.

En principio vale la pena señalar que el territorio del estado de San Luis Potosí presenta una situación de carácter natural por la que territorialmente queda prácticamente dividido en tres niveles definidos por dos sistemas montañosos⁸³⁶ (SEP, 1999: 50; INEGI, 2001; INAFED, 2002). De este modo, esa situación natural generada por cuestiones de orden orográfico e hidrológico han permitido dividir el territorio de esta entidad federativa en tres regiones naturales a saber: la región Altiplano⁸³⁷, Media⁸³⁸ y Huasteca⁸³⁹.

Como la primera región era bastante amplia se dividió en dos regiones — Altiplano y Centro⁸⁴⁰—. En ese sentido, resulta común que al estudiar o hablar del desarrollo del estado de San Luis Potosí tanto en sus actividades económicas, productivas, políticas y culturales siempre se haga referencia a las cuatro⁸⁴¹ regiones descritas (INAFED, 2002; SEDECO, 2002).

En ese orden de ideas, los municipios objeto de nuestro estudio, Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad

⁸³⁶ Los dos sistemas montañosos son, la Sierra Madre Oriental y la Sierra de Catorce que es la más alta del estado con una altitud sobre el nivel del mar de 3.110 metros. Esta última incluye la Sierra del Tablón— Guadalcázar, la Sierra de Álvarez y la Sierra de San Miguelito (cfr. SEP, 1999: 35 y 37; INEGI, 2001:5 y 19).

⁸³⁷ Solo para apuntar que la superficie territorial de la región Altiplano asciende a 30.175,2 Km². Mientras que su población total representa el 13,50% del total del estado ya que ésta asciende a 309 mil 896 habitantes. (Cfr. INAFED, 2002 y SEDECO, 2002). Esto propicia que al tener esta región la mayor extensión territorial del estado tienda a presentar el menor índice de densidad de población, el cual, de acuerdo con esas mismas fuentes es de apenas 11 habitantes por Km².

⁸³⁸ De acuerdo con los datos de la SEDECO (2002) la población total de esta región es de 268.857 habitantes (11,7% en relación con la población total del estado de San Luis Potosí) y su superficie territorial es de 13.448,4 Km² con una densidad de población de 21 habitantes por km². Mientras que de acuerdo con los datos del INAFED (2002) doce municipios conforman esta región tal como lo veremos más adelante.

⁸³⁹ Esta región la componen 20 municipios (INAFED, 2002 y SEDECO, 2002). Asimismo, De acuerdo con los datos del Perfil Industrial del estado de San Luis Potosí (SEDECO, 2002) la superficie territorial de la región Huasteca asciende a 11.404.46 Km², con una población total de 666 mil 733 habitantes que comparada con el total de la entidad representa el 29,03 por cien. Mientras que la densidad de población de ésta región es de 58 habitantes por Km².

⁸⁴⁰ Esta región la conforman un total de 11 municipios y tiene de acuerdo con los datos del INAFED (2002) y SEDECO (2002) una superficie territorial de 8985,7 Km² y una población total de 1.050.877 habitantes que comparado con el total de población del estado representa el 45,76 por cien. Asimismo, a diferencia de la región Altiplano, la región Centro parece presentar el mayor índice de densidad de población del estado con 117 habitantes por Km².

⁸⁴¹ Vale la pena señalar que esas cuatro regiones suelen a su vez ser divididas en microrregiones tal como se puede ver en: http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCALNew/enciclo_slp o directamente en la Enciclopedia de los Municipios de México: San Luis Potosí (INAFED, 2002).

de Graciano Sánchez se encuentran geográficamente dentro de esas regiones naturales y económicas tal como sigue:

Matehuala y Santo Domingo se localizan dentro de la región Altiplano, la cual, dicho sea de paso la componen un total de 15 municipios y sus centros de población más importantes se asientan en los municipios de Matehuala, Charcas, Cedral, Venado y Salinas⁸⁴². Por lo árido⁸⁴³ de esta región su suelo tiende a ser poco apto para la agricultura, por lo que su perfil económico suele considerársele de acuerdo con el Perfil Industrial (SEDECO, 2002) más bien como una zona minera y comercial ya que apenas genera el 1,4 por cien del valor bruto de la producción manufacturera⁸⁴⁴.

Por otra parte, los municipios de San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez juntos forman lo que se conoce como << zona metropolitana >> y se encuentran geográficamente dentro de la región Centro, la cual como ya se mencionaba está integrada por un total de 11 municipios⁸⁴⁵. En ese sentido, debe subrayarse que si bien es cierto que esta región comparte características propias respecto de la región Altiplano como son, el tipo de suelo y el clima, sin embargo, un hecho diferenciador lo representa la actividad económica.

En efecto, de acuerdo con los datos que aporta el Perfil Industrial del Estado (SEDECO, 2002) se señala que en la Región Centro se asienta el grueso de la industria del estado⁸⁴⁶ principalmente en el municipio de San Luis Potosí. Esta circunstancia de orden económico parece haber propiciado que la población

⁸⁴² Mencionar que el resto de los municipios que conforman esa región además de los municipios ya señalados son los siguientes; el municipio de Catorce, Vanegas, Villa de la Paz, Villa de Guadalupe, Moctezuma, Villa de Ramos, Villa Hidalgo, Villa de Arista y Guadalcázar.

⁸⁴³ De acuerdo a lo citado por Cabrero y Gil (1999:9) esta región geográficamente coincide con una franja mundial conocida como <<franja mundial de los desiertos>>, en la cual, los niveles de precipitación pluvial como los índices de humedad tienden a presentar los valores más bajos del planeta si se les relaciona con otras regiones del mismo paralelo.

⁸⁴⁴ García del Castillo y Gutiérrez Mendoza (1996:193) en su estudio consideran a esta región como una zona en franca depresión económica ya que existen algunos factores que inciden en esto. De este modo, reconocen que si en un tiempo la minería fue el motor económico de esta región, en la actualidad la disminución de esta actividad se ve reflejada en la pobreza la marginación y la falta de empleo. Aunado a eso, sostienen que la actividad agrícola es poco desarrollada debido a las condiciones geográficas y evidentemente a la falta de agua para intensificar dichas formas de subsistencia y el desarrollo de esta actividad económica.

⁸⁴⁵ Los otros 9 municipios que conforman en conjunto esta región son, Ahualulco, Armadillo de los Infantes, Cerro de San Pedro, Mexquitic de Carmona, Santa María, Tierra Nueva, Villa de Arriaga, Villa de Reyes, y Zaragoza.

⁸⁴⁶ De acuerdo a los datos del Perfil Industrial (SEDECO, 2002) en esta región se produce el 85% del valor bruto de la producción manufacturera del estado de San Luis Potosí. Por ello, se le considera una región altamente industrial, comercial y dedicada también a los servicios.

tienda a vivir en la ciudad capital y sus alrededores ⁸⁴⁷ (Cabrero y Gil García, 1999).

Los otros dos municipios que analizamos, Rioverde y Santa Catarina se encuentran dentro de la región media conocida también como zona media. La cual de acuerdo al Perfil Industrial del Estado de San Luis Potosí (SEDECO, 2002) se caracteriza por ser una región fundamentalmente agrícola⁸⁴⁸ ya que apenas genera el 1,1 por cien del valor bruto de la producción manufacturera. En total como ya mencionábamos doce municipios⁸⁴⁹ integran esta región, entre los que por su importancia⁸⁵⁰ sobresalen los municipios de Ciudad del Maíz, Cerritos y Cárdenas así como Rioverde y Ciudad Fernández que juntos forman una zona conurbana.

El resto de los veinte municipios del estado de San Luis Potosí forman la región Huasteca también conocida como Huasteca Potosina. Los municipios más grandes de esta región en términos de población son de acuerdo con los datos del cuadro V.1: el municipio de Ciudad Valles, Tamazunchale, Xilitla, Axtla de Terrazas, Ébano y Tamuín⁸⁵¹. En ese mismo sentido, vale la pena subrayar que por las características geográficas, orográficas e hidrológicas esta región se localiza en la parte más baja del territorio del estado de San Luis Potosí, por lo cual, ahí se localizan los principales ríos de esta entidad federativa lo que a su vez de algún modo parece haber contribuido al desarrollo de las actividades relacionadas con la fruticultura, ganadería y agricultura.

⁸⁴⁷ Esto se debe a que en el municipio de San Luis además de concentrar la industria del estado se considera un importante centro de comercio. En ese sentido, de acuerdo con los datos que aporta la SEP (1999: 53) estos factores parecen explicar la formación de la zona metropolitana así como los problemas que esta región presenta. Entre los principales problemas se mencionan aquellos relacionados con la contaminación ambiental del suelo, aire y agua y de oferta de servicios públicos.

⁸⁴⁸ Por su ubicación geográfica y la disposición de recursos naturales, esta región se dedica a la producción de la fruticultura —básicamente produce naranja y mandarina—, otros productos de la agricultura son el jitomate, maíz, chile y frijol. Asimismo la ganadería, el turismo y la minería son las actividades económicas más importantes de esta región.

⁸⁴⁹ Los restantes 10 municipios que integran región además de los que mencionamos arriba son los siguientes; Alaquines, Cárdenas, Cerritos, Ciudad del Maíz, Ciudad Fernández, Lagunillas, Rayón, San Ciro de Acosta, Villa Juárez, y San Nicolás Tolentino.

⁸⁵⁰ En ese sentido, coincidimos con la SEP (1999: 54) de que en éstos municipios se concentran más de la mitad de los habitantes de esta región.

⁸⁵¹ Los otros municipios que componen esta región son: Aquismón, Coxcatlán, El Naranjo, Huehuetlán, Matlapa, San Antonio, San Martín Chalchicuautla, San Vicente Tancuayalab, Tamasopo, Tampacán, Tampamolón Corona, Tancanhuitz de Santos, Tanlaías y Tanquian de Escobedo. (Cfr., INAFED, 2002)

Esta región de acuerdo con los datos del INEGI (1995) aportaba más de la mitad de la producción ganadera del estado, igualmente la citricultura y la producción de azúcar parecen tener un lugar importante para el desarrollo económico tanto de la región como del estado. En ese orden de ideas, de acuerdo con los datos del Perfil Industrial (SEDECO, 2002) esta región genera el 11,7% del valor bruto de la producción manufacturera, muy por encima de la producción que genera la región altiplano y la región media. En ese mismo sentido, comparativamente hablando se puede decir que esta región cuenta con la misma población que suman esas regiones, o bien, el doble de cada una de ellas si se les considera a éstas de forma individual.

5.1.2.1. B. Regionalización político—electoral y administrativa del estado de San Luis Potosí.

Otro tipo de regiones en las que el estado de San Luis Potosí suele ser dividido es para efectos político electorales y para cuestiones de organización administrativa de la administración pública estatal. De esta manera, para la renovación de los cargos públicos tanto Federales⁸⁵² como Estatales⁸⁵³ el territorio de la entidad se divide en distritos electorales uninominales. En ese caso, para la elección de Diputados Federales el estado de San Luis Potosí se divide en siete distritos mientras que para la elección de Diputados Locales en 15 distritos⁸⁵⁴.

Siendo así, al analizar la información nos encontramos que en términos de geografía política electoral federal, el municipio de Matehuala es cabecera distrital⁸⁵⁵ del I —uno— distrito uninominal federal que abarca con excepción del municipio de Villa Hidalgo a casi todos los municipios de la región Altiplano que incluye también al municipio de Santo Domingo. Mientras que para los efectos de las elecciones estatales, Matehuala es cabecera del primer distrito electoral que

⁸⁵² Nos referimos a la elección de Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales.

⁸⁵³ La división distrital se considera para la elección de Gobernador del estado y Diputados locales.

⁸⁵⁴ Cfr. INAFED (2002). Desde el punto de vista jurídico puede verse los artículos 5 y 9 de la LEESLP (1999). Para el caso de la organización federal véase el COFIPE (1996). Igualmente http://www.elocal.gob.mx/wb/ELOCALNew/enciclo_slp

⁸⁵⁵ De acuerdo al art. 9 de la LEESLP (1999) la cabecera distrital corresponderá aquel municipio que presente las mejores vías de comunicación respecto de los otros municipios.

abarca otros cinco municipios más (Cedral, Catorce, Vanegas, Villa de Guadalupe y Villa de la Paz).

Por su parte, el municipio de Santo Domingo para efectos de elecciones de diputados locales forma parte del cuarto distrito electoral cuya cabecera es el municipio de Salinas.

Por otro lado, nos encontramos que legalmente el municipio de San Luis Potosí debido al tamaño de su población⁸⁵⁶ (fracción III. Art. 9, LEESLP, 1999) en términos de distribución política electoral concentra el mayor número de distritos tanto federales (V y VI) como locales (V,VI, VII y VIII), 2 y 4 respectivamente, siendo en ambos casos cabecera de esos distritos.

El municipio de Soledad de Graciano Sánchez por el tamaño de su población es cabecera distrital del noveno distrito electoral local que abarca además al municipio de Cerro de San Pedro. Mientras que en los procesos electorales de carácter federal es cabecera del segundo distrito federal uninominal el cual abarca al resto de los municipios de la región Centro y a Villa Hidalgo de la región Altiplano (Cfr. INAFED, 2002).

En tanto que el municipio de Rioverde junto con el resto de los municipios de región Media y el municipio de Tamasopo de la región Huasteca forman el tercer distrito federal. Aunque por su importancia Rioverde es la cabecera de éste distrito electoral. Mientras que para las elecciones de diputados locales, Rioverde forma la cabecera del décimo distrito junto con los municipios de Ciudad Fernández, San Ciro y Lagunillas.

De acuerdo a lo anterior, el municipio de Santa Catarina forma parte del tercer distrito federal con sede en Rioverde, sin embargo, para las elecciones de diputados locales pertenece al igual que Rayón, Alaquines, Ciudad del Maíz y Tamasopo al distrito electoral 11 con sede en el municipio de Cárdenas.

Finalmente, para cerrar este punto comentaremos que el gobierno del estado de San Luis Potosí, considero necesario en 1993 hacer una división

⁸⁵⁶ A ese respecto retomamos lo que bien señala Rosillo Iglesias (1999:272) que <<La ciudad de San Luis Potosí ha sido históricamente el centro político y administrativo del estado (...)>>.

administrativa con el propósito de organizar y articular la implementación de las políticas sectoriales de este orden de gobierno así como aquellas de los gobiernos federal y municipal (INAFED, 2002). De este modo, el objeto de esta regionalización — según parece— fue tratar de potenciar las capacidades productivas y el desarrollo social de las cuatro regiones que conforman esta entidad federativa. Para tal efecto, el territorio del estado de San Luis Potosí fue dividido en 10 micro regiones⁸⁵⁷ — tres en la región Altiplano, una en la región Centro, dos en la región Media y cuatro en la región Huasteca— siguiendo para ello de acuerdo con los datos del INAFED (2002) cuatro criterios⁸⁵⁸, los cuales tienen que ver con cuestiones de orden urbano, socioeconómico, las comunicaciones y la división política municipal.

En ese sentido, por su importancia nos encontramos que el municipio de Matehuala forma la micro región altiplano—este. Mientras que el municipio de San Luis Potosí⁸⁵⁹ forma la micro región centro que incluye al municipio de Soledad de Graciano Sánchez. Por su parte, la micro región media—oeste tiene su eje en el municipio de Rioverde. En cambio, el municipio de Santa Catarina forma parte de la micro región media—este cuyo eje es el municipio de Cárdenas. El municipio de Santo Domingo por su parte está integrado en la micro región altiplano oeste cuyo eje es Salinas.

En síntesis, al tomar como referencia los datos apuntados a lo largo de todo este epígrafe pudimos observar la importancia que tiene la región centro dentro del contexto económico y político del estado de San Luis Potosí. Asimismo, dentro de ésta región se corrobora que el municipio de San Luis Potosí representa no solo el asentamiento de los poderes estatales sino también el eje industrial y socioeconómico de la esta entidad federativa —esto mismo, lo veremos con más detenimiento en el siguiente epígrafe—. Por su parte, los municipios de Rioverde

⁸⁵⁷ Las micro regiones son: Altiplano este, oeste y centro; región Centro, micro región centro; región Media microrregiones oeste y este; región Huasteca microrregiones norte, centro, suroeste y sureste. Los municipios que componen cada región puede verse en INAFED (2002) o en http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCALNew/enciclo_slp

⁸⁵⁸ Éstos son 1.El de los centros de intercambio económico: 2.Perfil Productivo de los municipios: 3. El sistema de cambios: 4. el de la división política que facilite el análisis estadístico y la coordinación institucional y administrativa entre los órdenes de gobierno.

⁸⁵⁹ Al respecto, coincidimos con Cabrero y Gil (1999: 10 y 11) en que de hecho la vocación de este municipio se ha orientado a ser un centro de regulación industrial, de servicios y centro comercial.

y Matehuala por factores de orden geográfico como por su importancia socioeconómica juegan un papel relevante en los procesos de regionalización. Mientras que el papel de los municipios de Santa Catarina y Santo Domingo pareciera ser un poco más secundario enfocado al interior de las regiones donde se localizan.

5.2. Los datos socioeconómicos del estado de San Luis Potosí.

En las siguientes líneas como parte de este epígrafe proporcionaremos los datos tanto de la población de San Luis Potosí como sus datos económicos que nos permitan contextualizar el entorno socio-económico de los municipios objeto de este estudio y que al final como sistemas abiertos se ven determinados por este entorno externo tanto estatal como regional. Además la conformación de los grupos de la población y su evolución son factores importantes en la creación de capacidades gubernamentales.

5.2.1. La población total del estado de San Luis Potosí y su evolución durante el periodo 1980—2000.

Siguiendo los datos aportados por el XII Censo Nacional de Población y Vivienda (INEGI, 2001), encontramos que el estado de San Luis Potosí reportó en el año 2000 una población total de 2.299.360 habitantes. De los cuales, se subraya que el número de mujeres representa más de la mitad de la población⁸⁶⁰ (51,3%) al sumar 1,178,523, mientras que el otro 48,7% — es decir, 1.120.837— de la población son hombres. En ese mismo sentido, el censo apunta que la distribución de la población en las zonas urbanas es del orden del 59,04% y en las zonas rurales vive el 40,96 por cien del total de la población.

⁸⁶⁰ Es de hacer notar, de acuerdo con los datos estadísticos que aporta el Observatorio Estadístico de San Luis Potosí (SEPLADE, 2001) se puede observar que durante el periodo de nuestro estudio el porcentaje de las mujeres ha sido superior al de los hombres. Asimismo, si se toma en cuenta los datos de 1950 a 2000 encontramos que tan solo en las décadas de los años sesenta y setenta la población total de hombres superó a la conformada por las mujeres. En este sentido, las cifras en términos porcentuales de la población de mujeres durante ese periodo fueron respectivamente las siguientes. En 1950 (50,1); en 1960 (49,5); en 1970 (49,6); en 1980 (50,2); en 1990 (50,7) y en el año 2000, la arriba citada.

De acuerdo a la misma fuente (INEGI, 2001) la población del estado de San Luis Potosí con relación a la población total del país⁸⁶¹ representa el 2,4 por cien y por tanto se ubica en el ámbito nacional en el lugar número 16 en términos de población. Aunque vale la pena señalar que ese porcentaje al igual que su ubicación en el ámbito nacional parece haber disminuido⁸⁶² si consideramos que en 1970 representaba el 2,7 por cien y en las dos décadas siguientes el 2,5 por cien del total de la población del país. Sin embargo, creemos que este comportamiento posiblemente se deba al descenso paulatino que la tasa de crecimiento promedio anual de la población del estado de San Luis Potosí empezó a tener durante ese mismo periodo (Cfr. SEPLADE, 2001).

En efecto, al revisar la evolución de ese indicador nos encontramos que durante el periodo que abarca los años de 1950 a 1970 la población del estado de San Luis Potosí creció a un promedio del 2 por ciento y que entre 1970 y 1980 ese porcentaje se incrementa a un 2,6%. Sin embargo, en la década de los años ochenta la tasa de crecimiento promedio anual de la población bajo al 1,9 por cien y en la última década creció a un ritmo de 1,4 por cien (Cfr. SEPLADE, 2001: INEGI, 2001). Aunque vale subrayar que su crecimiento ha sido siempre por debajo de la tasa media nacional⁸⁶³.

Con lo cual creemos que la evolución de la población del estado de San Luis Potosí presenta un doble comportamiento, de este modo una primera fase que se corresponde con un amplio crecimiento y una segunda fase que incluye las dos últimas décadas en la que el crecimiento de la población parece haber sido más moderado. De esta manera, en términos absolutos tenemos que entre las

⁸⁶¹ A ese respecto, de acuerdo al XII Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2001) la población total de México para el año 2000 fue de 97.483.412 habitantes.

⁸⁶² Tomando como referencia los datos del cuadro III.1 se puede observar que el estado de San Luis Potosí ocupaba — como ya se mencionó— en el ámbito nacional al año 2000 en términos de población el lugar 16 y de acuerdo a los datos socioeconómicos de Banamex – Accival en el año de 1990 ocupaba el lugar número 15 (Cfr. Banamex- Accival, 2003).

No obstante lo anterior, comparativamente hablando y tomando en cuenta esas dos fuentes estadísticas (INEGI, 2001; Banamex, 2003) podemos observar que la población del estado de San Luis Potosí es mayor en términos numéricos que la población de los estados de Aguascalientes, Zacatecas y Querétaro que son sus vecinos más cercanos. Mientras que si lo comparamos con los estados con menor población del país tendríamos que es 5,4 veces más grande que Baja California Sur que es la entidad federativa con menor población. En cambio es 4,2 veces más grande que Colima, y 3,3 veces más grande en población que el estado de Campeche.

⁸⁶³ Vale la pena apuntar que el crecimiento de la población siempre ha sido menor que la tasa de crecimiento nacional la cual se ha ubicado en 3,4% para 1960—1970; y para las siguientes décadas del orden del 3,2% en 1970— 1980; 2,0% en la década de los ochenta y en la última década un 1,9 por cien.(Cfr. INEGI,2000)

décadas de 1950 a 1980 la población se duplicó al pasar de 856.066 habitantes a 1.673.893 habitantes. Aunque si la comparamos con la población actual entonces tendríamos que ésta se cuadruplico en medio siglo. No obstante, si consideramos tan solo el periodo de nuestro estudio podemos advertir que si bien la misma creció en términos absolutos en 700.285 habitantes entre el año de 1980 al 2000 y porcentualmente en un 43,79 por cien, sin embargo, como ya mencionamos el comportamiento de la tasa de crecimiento ha tendido a bajar paulatinamente.

De esta manera, al hacer un análisis de la población en el ámbito de los municipios de esta entidad, nos encontramos que esa tendencia de crecimiento parece haberse asentado pero tiene sus matices en cada uno de los 58 municipios (véase el cuadro V.1). Así, al consultar los datos del Observatorio Estadístico (SEPLADE, 2001) pudimos corroborar que en la década de los ochenta 44 municipios tuvieron crecimientos inferiores a la tasa de crecimiento estatal del 1,9%, aunque mayormente llamo nuestra atención que en 34 municipios en su mayoría aquellos de tipo semiurbano y rural presentaron tasas de crecimiento menores al 1%. En 14 municipios -de ellos- la tasa de crecimiento reportaba índices negativos⁸⁶⁴.

Por su parte encontramos (véase el cuadro V.1) que los municipios urbanos presentaron las tasas de crecimiento más altas, sobresaliendo entre éstos —una de nuestras unidades de análisis— Soledad de Graciano Sánchez que durante ese periodo tuvo un crecimiento del 7,5 por cien, porcentaje muy por encima del crecimiento de la capital que apenas fue del 2,60⁸⁶⁵.

Siguiendo con ese hilo descriptivo y explicativo nos encontramos que en la década siguiente —1990 a 2000— esa tendencia de acuerdo a los datos del cuadro V.1 parece haberse mantenido y aunque Soledad no volvió a presentar una tasa de crecimiento tan alto, aun así, su tasa es superior a la tasa de crecimiento promedio anual de la población estatal. Igualmente con esos datos del cuadro V.1 se puede observar que 36 municipios presentan tasas inferiores al 1%

⁸⁶⁴ A ese respecto, los municipios de Villa Hidalgo y Armadillo de los Infantes presentaron las tasas más negativas, —1,4% y —1,14 por cien respectivamente.

⁸⁶⁵ Lo cual parece corroborar el comportamiento del crecimiento de la población expuesto en el anexo IV.3

y en 15 de éstos 36 municipios el crecimiento es negativo⁸⁶⁶. En cuanto al municipio de la capital se pudo observar que éste mantuvo con respecto a la década anterior casi la misma tasa de crecimiento promedio anual de población al reportar, un 2,5 por cien⁸⁶⁷.

Creemos que esos datos parecen corresponderse con el descenso que presento la tasa de crecimiento del estado de San Luis Potosí durante el mismo periodo. Sin embargo, una doble lectura pareciera llevarnos a pensar que los procesos migratorios de la población sobre todo por la falta de empleo⁸⁶⁸ tanto hacia el interior del país como a Estados Unidos parecen haber influido en que la tasa de crecimiento anual de la población en muchos municipios haya disminuido notablemente durante el periodo de nuestro estudio. De hecho, vale la pena subrayar que se ha reconocido que el estado de San Luis Potosí se caracteriza a nivel nacional por ser una entidad federativa que exporta mano de obra hacia el vecino país. En ese sentido como bien señala Cabrero y Gil (1999:10) no hay una familia potosina que no tenga un familiar <<del otro lado>>.

Sean cuales fueren las razones de esta realidad. De todo lo anterior nos llama la atención dos cosas que queremos comentar, en primer lugar el análisis nos sugiere que mientras los municipios pequeños parecen estar perdiendo población en contraste los municipios urbanos por su parte tienden dentro de ese proceso migratorio a poblarse cada día más. Con lo cual habría que analizar y estudiar hasta qué punto su capacidad de gestión se han incrementado para solventar los retos y las demandas que los nuevos núcleos urbanos requieren. Al respecto, parece no haber estudios que exploren esto, lo cual, sugiere una línea importante de investigación que aquí no pretendemos agotar.

En segundo lugar, no debemos de perder de vista tal como lo mencionamos en el capítulo anterior que dentro del proceso de distribución de

⁸⁶⁶ En nuestro análisis descartamos a los municipios de Tamazunchale y Ciudad del Maíz cuya población disminuyó considerablemente al verse afectada por la creación de los dos nuevos municipios — Matlapa y el Naranjo— en 1994.

⁸⁶⁷ Aquí es posible plantear como hipótesis que el crecimiento de la población de este municipio se orientó hacia el municipio de Soledad dada su conurbación con el municipio de la capital tal como se explica en el anexo IV.3

⁸⁶⁸ En ese orden de ideas coincidimos con Cabrero, García del Castillo y Gutiérrez Mendoza (1996:193) en que ese proceso migratorio se debe a que la actividad industrial se ha concentrado en solo dos municipios, San Luis Potosí y Matehuala, dejando por ello sin oportunidades de desarrollo a otros municipios. Ante este panorama, la población de acuerdo con esos autores se ha ido a buscar oportunidades a Estados Unidos.

participaciones federales una de las variables a considerar es el número de población para determinar la cantidad de recursos financieros a entregar a los estados y municipios por parte de la federación⁸⁶⁹. De ahí se explica cómo a nivel nacional la centralización de los recursos federales se ha concentrado en el D.F. por el tamaño de su población y que después de éste sean los estados con mayor población y mayor actividad económica y de recaudación los que se llevan la mayor parte de las participaciones.

Igualmente en el ámbito municipal ese proceso parece repetirse y por tanto no debe resultarnos extraño que en la distribución de las participaciones que el Gobierno del Estado de San Luis Potosí entrega a los municipios sean los municipios más grandes los que se lleven la mayor tajada en la distribución de las participaciones y por tanto sus haciendas públicas se nutran por tener más ingresos por esa fuente. Con ello también su capacidad financiera se ve fortalecida.

Lo anterior es más evidente si se observan los datos del anexo V.1., los cuales de manera gráfica muestran efectivamente como los municipios con mayor población tienen los coeficientes más altos en la distribución de las participaciones en esa entidad federativa. En tanto que los coeficientes menores corresponden a los municipios con menor población. En ese sentido, resulta lógico que en esa distribución el municipio de San Luis Potosí por ser el municipio más poblado históricamente recibe más y por tanto le corresponda más de un 23% del total de los recursos que se distribuyen, comportamiento que parece ser constante a lo largo del tiempo.

Vale la pena mencionar en ese sentido que si bien es cierto que las participaciones que el Gobierno Federal entrega al estado de San Luis Potosí aumentaron entre 1980 y 1990 al pasar del 2,0% al 3 por cien (Cfr. Ortega Lomelin, 1994). Sin embargo, como el comportamiento de las mismas está en función principalmente de esos dos indicadores —población y nivel de recaudación— no creemos que en el corto y largo plazo ese porcentaje de

⁸⁶⁹ Véase en el capítulo 4 el tema de la capacidad financiera y de manera específica el epígrafe 4.4.2.2. de las participaciones federales.

recursos que esta entidad federativa recibe tiende a cambiar toda vez que como vimos el crecimiento de su población tiende a disminuir y por tanto no creemos que a corto plazo la población tenga un crecimiento exorbitante cuando lo que se observa es una tendencia contraria.

Finalmente, para cerrar este punto sobre las características de la población del estado de San Luis Potosí apuntaremos dos datos más. El primero tiene que ver la estructura de las edades de la población, es decir, lo que comúnmente se le conoce como << Pirámide Poblacional >>, de la cual, al analizar los datos podemos decir que en su gran mayoría la población de esta entidad federativa se caracteriza por ser joven.

En ese sentido, si tomamos como referencia los indicadores aportados por el XII Censo de población y vivienda (INEGI, 2001) podemos advertir que el grupo de población entre 10 y 44 años suma el 55,60% del total de la población y de ese porcentaje el 68,5 por cien de la población se encuentra entre los 10 y 29 años de edad. Igualmente, si sumamos la población entre los cero y los 44 años el porcentaje nos indica que más de las tres cuartas partes de la población (79,92%) se encuentran dentro de ese rango y el resto de la población cuenta con una edad mayor a los 45 años.

Esto mismo nos permite identificar el reto que tienen las administraciones públicas municipales para generar y fortalecer su capacidad de gestión con el objeto de que puedan prestar los servicios que ese grueso de la población demandara en el corto plazo. Esta situación es tanto para los municipios urbanos como para los rurales o semiurbanos ya que creemos que tan complicado resulta la concentración urbana de la población como dañina su dispersión⁸⁷⁰.

Aunque, si bien es cierto que los datos del INEGI (2001) nos presentan a San Luis Potosí como una entidad con una población con mayor tendencia a lo urbano (59,04%), sin embargo, si observamos el cuadro V.1 podremos notar que

⁸⁷⁰ El índice promedio de densidad de la población en el estado es de 36,58 habitantes por Km². Aunque como ya veíamos este porcentaje tiende a variar de una región a otra, siendo la región Centro la que mayor concentración urbana presenta a diferencia de la Región Altiplano.

en 6 municipios — San Luis⁸⁷¹, Matehuala, Rioverde, Ciudad Valles, Soledad de Graciano Sánchez y Tamazunchale — se concentra más de la mitad de la población (54,52%) y el resto en los 52 municipios.

El alfabetismo es el segundo dato que queríamos apuntar. En ese sentido, de acuerdo con los datos de Banamex— Accival (2003) el estado de San Luis Potosí en el ámbito nacional ocupa el lugar número 22 en Población Alfabetizada, toda vez que el promedio nacional oscila en 90 por cien y la de ésta entidad federativa se ubicó de acuerdo con el INEGI (2001) en un 88,6 por cien. En términos numéricos eso significa que 1.442.368 habitantes de población mayores a 15 años saben leer y escribir presentándose por ende los valores más altos de alfabetismo en aquellos municipios con un perfil más urbano⁸⁷².

En efecto, comparativamente en el ámbito municipal se observa que tanto el municipio de San Luis Potosí, como Matehuala, Ciudad Valles y Soledad de Graciano Sánchez alcanzan los niveles más altos de alfabetización (95,9%; 92,0%; 90,9%; y 95,2% respectivamente). En cambio, el municipio de Santa Catarina presenta el nivel más bajo en materia de alfabetismo ya que apenas un 58,8% de su población mayores de 15 años saben leer y escribir. Esto lo ubica de acuerdo a los datos del INEGI (2001) como el municipio del estado de San Luis Potosí⁸⁷³ con el índice más bajo de alfabetismo y el más alto porcentaje de analfabetismo con un 41,2 por cien, muy por debajo de la media nacional y estatal.

Aunque creemos que aquí quizá también habría que tomar en cuenta dos factores, por un lado que la mayor infraestructura educativa se concentra en los municipios urbanos y en segundo lugar la existencia de población indígena en la entidad sobre todo en la región Huasteca. En ese orden de ideas, vale la pena subrayar que en promedio un 11,70 por cien del total de la población mayor de cinco años hablan alguna lengua indígena. Sin embargo, al revisar los datos

⁸⁷¹ Tan solo este municipio concentra casi el 30% de la población (Aguayo Quezada, 2000:362). Y si le sumamos el resto de la población de nuestras unidades de análisis, luego entonces tenemos que en éstos vive el 46% del total de la población (1.041.591).

⁸⁷² En su estudio Moreno (2007) opina que la alfabetización puede ser considerada como una variable de control que influye favorablemente sobre el desarrollo de las capacidades institucionales de un gobierno.

⁸⁷³ Otros municipios del estado de San Luis Potosí que también presentan bajos índices de alfabetización son: Matlapa (21%); Tierra Nueva (23%), y Tamazunchale con el 29,9% (Cfr. INAFED, 2002).

estadísticos del INEGI (2001) nos encontramos que en la región Huasteca existen municipios con porcentajes de población que hablan lengua indígena superiores al 70 por cien⁸⁷⁴.

Esto a diferencia de los municipios de la regiones Centro y Altiplano⁸⁷⁵ que presentan menores porcentajes de población que hable lengua indígena tal es el caso del municipio de Vanegas que presenta el porcentaje más bajo de la entidad con apenas un 0,13% de su población mayor de cinco años que habla lengua indígena.

5.2.2. Situación económica del estado de San Luis Potosí⁸⁷⁶.

Se ha reconocido que históricamente⁸⁷⁷ la evolución económica del estado de San Luis Potosí estuvo anclada en sus inicios a las actividades propias de la industria minera y posteriormente a la agricultura. De este modo, se observa que en la actualidad la economía de esta entidad federativa parece centrarse más a las actividades relacionadas con el sector secundario y terciario toda vez que el comercio y la industria manufacturera han tendido a proliferar y convertirse en las ramas económicas que mayor empleo generan.

Sin embargo, parece ser que todo esto no ha sido suficiente para poder considerar al estado de San Luis Potosí como una entidad altamente desarrollada. En ese sentido, coincidimos con Loyola Alarcón (1996:2) en que el estado de San

⁸⁷⁴ En ese caso nos referimos a los municipios de San Antonio que presenta un nivel más alto de población que habla alguna lengua indígena (89,99%). Le sigue el municipio de Tanlajas (85,80%), Coxcatlán (84,14%), Matlapa (72,88%) y Tancanhuit de Santos con un 70,79%.

⁸⁷⁵ Por ejemplo, los municipios de Villa de Reyes, Villa de Arriaga, Villa de Arista y Zaragoza presentan los indicadores más bajos (0,13; 0,14; 0,18; y 0,21 por cien respectivamente). Por su parte, el municipio de Santa Catarina presenta una situación intermedia ya que un 50,90% de su población total habla lengua indígena.

⁸⁷⁶ En esta línea, el Tecnológico de Monterrey parece ser la institución educativa que en la década de los noventa mostró un mayor interés por estudiar la evolución del desarrollo económico e industrial del estado de San Luis Potosí a partir de la perspectiva del análisis estratégico. Todo ello a través de su Centro de Estudios Estratégicos. Sobre este punto, el lector puede consultar una serie de estudios entre estos se encuentran los siguientes: ITESM, San Luis Potosí: Diseño de oportunidades para el nuevo siglo, Centro de Estudios Estratégicos, San Luis Potosí, 1993; Una síntesis de este estudio, puede verse en Revista Estratégica, publicada por el ITESM, número 1, Invierno de 1994.; Loyola Alarcón, José Antonio, Integrando Acciones para impulsar el desarrollo de San Luis Potosí, ITESM, San Luis Potosí, 1996.; Loyola Alarcón, José Antonio, y Guzmán, Antonio, Punto de partida: un modelo para la competitividad del Estado de San Luis Potosí; ITESM, San Luis Potosí, 1996.; Ramos Delgadillo, Fernando, <<San Luis Potosí por una autonomía regional>>, en Dialogo Nacional, México, 1991, pp. 8—9.

⁸⁷⁷ Un esquema de la evolución económica del estado de San Luis Potosí de 1600 a 1990 puede verse en Loyola Alarcón (1996:2) y en Loyola Alarcón y Antonio Guzmán (1996:31). En ese sentido, Loyola Alarcón (1996) señala que la economía del estado de San Luis Potosí, fundamentalmente durante su evolución, ha dependido para su desarrollo de dos factores principales: el aprovechamiento de recursos primarios (agropecuarios y mineros) y el de su situación geográfica.

Luis Potosí por sus estructuras productivas parece ubicarse todavía entre una sociedad de menor desarrollo y una medianamente desarrollada con sus respectivos contrastes.

Lo anterior también parece corroborarse si se analiza la participación que tiene cada uno los sectores económicos dentro de la economía estatal. De este modo, de acuerdo con los datos aportados por el Anuario Estadístico del estado de San Luis Potosí del año 2000 (INEGI, 2001) se observa que si bien es cierto que el sector primario entre 1993 y 1999 tiende a disminuir su participación en el Producto Interno Bruto de esta entidad federativa al pasar del 11,17 al 7,89 por cien. Sin embargo, los datos del anuario muestran que este sector sigue manteniendo un papel importante dentro del mercado laboral ya que emplea al 21.31% de la población económicamente activa.

Así mismo, se puede observar que el sector económico más grande de la economía del estado de San Luis Potosí en términos porcentuales y en captación de mano de obra⁸⁷⁸ es el sector terciario, es decir, aquel que se relaciona con la prestación de servicios.

En efecto, al revisar los datos del anuario estadístico del estado de San Luis Potosí (INEGI, 2001) se constata que para 1993 y 1999 la participación del sector terciario en el PIB estatal se ubicó por encima de la mitad del valor producido por la economía al representar un 57,66% y 56,85 por cien respectivamente. Sin embargo, vale la pena subrayar que dentro de este sector todavía se encuentra un gran número de actividades económicas relacionadas con la prestación de servicios tradicionales⁸⁷⁹, lo cual, de acuerdo a Loyola es muy propio de aquellos que se prestan en las sociedades menos desarrolladas (Loyola Alarcón, 1996). En ese sentido, huelga decir que los servicios especializados o no tradicionales representan menos del 50 por cien.

⁸⁷⁸ Solo para anotar que para 1999 el sector terciario ocupó al 48,71 por cien de la población económicamente activa. Cfr. Anuario Estadístico de San Luis Potosí del año 2000 (INEGI, 2001).

⁸⁷⁹ De acuerdo con Loyola Alarcón (1996:1) los servicios tradicionales son aquellos relacionados con servicios que generan poco valor agregado y que requieren de poca sofisticación o habilidades en las personas que los prestan como pueden ser: servicios de reparación y mantenimiento, servicios personales y domésticos, así como el comercio al menudeo. De este modo, los servicios no tradicionales serían aquellos más complejos y muy relacionados con el desarrollo industrial como los servicios financieros, de seguros, médicos y educativos de mayor nivel.

Por lo que se refiere al sector secundario, su importancia parece radicar en que éste engloba a las actividades más dinámicas de la economía como son la minería, la industria manufacturera, la industria de la construcción, así como las actividades dedicadas al sector de la electricidad, gas y el agua, las cuales generan mayor valor agregado. Por lo cual, como bien señala Loyola Alarcón (1996) son estas actividades las que determinan en mucho mayor medida el desarrollo económico de estado de San Luis Potosí y sus regiones.

En efecto, al hacer una revisión de los datos que ese sector presento (INEGI, 2001) durante el periodo señalado nos encontramos que éste tuvo un comportamiento con una tendencia a crecer a diferencia de los otros dos sectores, el primario y terciario. De este modo, la participación estatal del sector secundario en el PIB en el año de 1993 alcanzo el 31,17%, y para el año 1999 se ubicó en el 35,2%. Con lo cual ocupaba al 27,31 por cien de la Población Económicamente Activa.

No obstante el dinamismo que muestra el sector secundario al analizarlo con detenimiento se pueden observar algunas tendencias de sus principales actividades que es necesario precisar para entender el desarrollo económico del estado de San Luis Potosí. En ese orden de ideas, nos encontramos que la industria minera que en otros tiempos —como ya lo mencionábamos— fue la actividad que propicio la fundación, auge y riqueza de los pueblos y de esta entidad federativa, en la actualidad sin embargo presenta un panorama desolador sin soslayar que algunas de sus ramas parecen presentar buenos resultados⁸⁸⁰. De este modo, parece explicarse que su importancia dentro del sector secundario sea mínima ya que su producción no rebasa el cinco por cien de la producción total de ese sector⁸⁸¹.

⁸⁸⁰ Según se puede leer en el Perfil Industrial del Estado (SEDECO, 2002) el estado de San Luis Potosí ocupa los siguientes lugares en el ámbito nacional en la producción de los siguientes minerales: Primer lugar en minerales no metálicos, principalmente de fluorita ya que en el municipio de Villa de Zaragoza se encuentran —según esta fuente— los yacimientos más grandes del mundo; tercer lugar en la producción de minerales metálicos, Zinc principalmente; cuarto lugar en actividades de concentración y fundición de cobre; octavo lugar en producción de oro y un noveno lugar en plata.

⁸⁸¹ De acuerdo a los datos del Anuario Estadístico del estado de San Luis Potosí (INEGI, 2001) un 3,94% y 4,09 por cien para los años de 1993 y 1999.

Por lo que se refiere a las actividades de la industria de la construcción y las actividades de electricidad, gas y agua llama la atención que su participación dentro del sector secundario no rebase en conjunto el 25 por cien. Por si fuera poco sus resultados para 1993 y 1999 presentan una recesión en ambas actividades. De esta manera la industria de la construcción pasó del 16 al 14,27%, en tanto que la otra actividad la de la electricidad pasó del 5,70 al 5,50 por cien. Además, es importante subrayar que se puede observar que ambas actividades parecen concentrarse en la ciudad capital según los datos del Anuario Estadístico del estado San Luis Potosí (INEGI, 2001).

En ese contexto, si se toma en cuenta su dinamismo y su participación en el PIB estatal resulta que la industria manufacturera ocupa la principal actividad dentro del sector secundario, sin embargo, el modelo industrial del estado de San Luis Potosí como veremos más adelante parece presentar ciertos puntos que lo vuelven vulnerable.

No obstante esto último, de acuerdo a las cifras estadísticas del anuario estadístico (INEGI, 2001) nos encontramos que la tendencia e importancia de esta industria ha sido positiva según lo corroboran algunos datos. De este modo, tenemos que en 1993 la participación de la industria manufacturera dentro del sector secundario fue del 74,56% y para 1999 paso al 76,13 por cien. Y que la participación de esta industria dentro del total en el PIB estatal de acuerdo con las cifras aportadas por Loyola Alarcón (1996) es del 26,8%. Por ello, emplea a una quinta parte de la Población Económicamente Activa.

La recesión que se mencionaba arriba parece tener una explicación si se revisan los datos del anuario estadístico (INEGI, 2001). De este modo, al hacer nosotros una revisión nos encontramos que la aportación total del estado de San Luis Potosí al PIB nacional durante el año de 1999 apenas represento el 1,71 por cien. No obstante que en términos monetarios el PIB estatal parece haber crecido entre 1993 y 1999 al pasar su valor de 20.431.660 a 23.675.674⁸⁸². Sin embargo,

⁸⁸² Cantidades en miles de pesos a precios de 1993 (INEGI, 2001). En ese mismo sentido, de acuerdo con los datos del Perfil Industrial del estado de San Luis Potosí (SEDECO, 2002) El PIB del estado de San Luis Potosí a precios corrientes

si se comparan las cifras de la aportación al PIB nacional del año 1993 que fue del 1,77 por cien con la de 1999 (1.71%) entonces eso mismo nos sugiere la idea de que la economía de estado de San Luis Potosí durante ese periodo parece haberse estancado o entrado en plena recesión. Lo cual, creemos que en parte pudiese explicar la recesión tanto del sector primario como del terciario.

Igualmente creemos que esos resultados negativos parecen haberse trasladado a otros ámbitos de la economía local. Por ejemplo de acuerdo al análisis de los datos que aporta la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI, 1995) en el caso del comercio exterior se observa que si bien es cierto que entre 1990 y 1993 presentó un comportamiento que parecía promisorio ya que logró disminuir su déficit de un 83 a un 16 por cien. Sin embargo, posteriormente volvieron aparecer signos negativos que lo hicieron ser deficitario en términos de intercambio en su balanza comercial. De este modo, para 1994 las exportaciones se contrajeron en un 34 por cien lo que combinado con el incremento desproporcionado de las importaciones en un 123% parecen haber ampliado el déficit (SECOFI, 1995).

A ese respecto, Loyola Alarcón (1996:8) señala que el peso y la tendencia que tiene el estado de San Luis Potosí en el plano nacional en lo que se refiere a las exportaciones es muy reducido, ya que en 1994 las exportaciones de la industria local apenas representaban el 0,3% de las exportaciones totales del país y posteriormente su tendencia ha sido a bajar⁸⁸³.

En ese mismo sentido, en el ámbito regional esos desequilibrios en la economía local y sus sectores también parecen reflejarse, ahondando con ello, aquellos desequilibrios que producen los eventos naturales — v.g. los de orden geográfico—. A ese respecto, comentábamos más arriba que la mayor parte del

para el año 2000 se estimaba en alrededor de 90.088 millones de pesos (9 mil millones de dólares al tipo de cambio de 2003).

⁸⁸³ En relación a esto, el mismo Loyola (1996:8) sostiene una interesante evaluación sobre los efectos del TLC — NAFTA por sus siglas en inglés— en el comercio exterior del estado de San Luis Potosí. En ese sentido, Loyola (ídem) opina que, de entrada los efectos del TLC pudieran considerarse negativos ya que por un lado este tratado ha traído como consecuencia una disminución en sus exportaciones y una creciente ampliación de las importaciones. Aunque esto mismo sugiere para el autor una doble lectura, en donde en primer lugar habría que sopesar hasta qué punto San Luis Potosí fue desplazado por otras entidades federativas en su inserción a los mercados que abrió el TLC y en segundo lugar pudiera pensarse también que este mismo proceso generó un desplazamiento de sectores al interior de la economía local por las importaciones, es decir, que en un momento dado resultó más atractivo o más barato importar un producto que producirlo.

territorio del estado de San Luis Potosí se caracteriza por ser desértico y que por tanto las actividades relacionadas con la agricultura no tienen las condiciones óptimas para su desarrollo. Si a esta situación adversa le sumamos que el modelo industrial del estado de San Luis Potosí ha presentado rasgos centralizadores, entonces eso mismo parece hacer todavía más amplias las desigualdades entre las regiones, con secuelas en aspectos sociales como el ingreso per cápita y la productividad⁸⁸⁴.

De ese modo, siguiendo a Loyola Alarcón (1996:10) tenemos que el ingreso per cápita presenta comportamientos complejos que en el fondo muestran un bajo nivel de vida de la población del estado de San Luis Potosí. Así que, al comparar el PIB per cápita del país que era de 18.387 pesos en 1996 contra los 11.991 pesos que obtenían los habitantes de San Luis Potosí pues entonces resultaba que el nivel de vida promedio de los potosinos es un 35 por cien inferior al de la media nacional.

Sin embargo, si se hace un análisis más detallado considerando las regiones del estado de San Luis Potosí y su ingreso per capital y al mismo tiempo se compara éste con el promedio estatal y nacional pues entonces encontramos otras lecturas muy diferentes que nos muestran las disimilitudes que existen entre las cuatro regiones. De ese modo, se observa que el PIB per capital de los habitantes de la región Centro resulta ser el más alto de todo el estado e incluso es superior en un 11% al de la media nacional ya que éste se ubica en el orden de los 20.450 pesos.

En ese mismo sentido, la región Huasteca presenta a nivel estatal el nivel de ingreso más bajo ya que apenas su ingreso per cápita se ubica en 5.630 pesos, mientras que en la región Media este indicador económico se ubica en 5.770 pesos por habitantes. Del análisis de esos datos nos llama la atención que la

⁸⁸⁴ A ese respecto, de acuerdo a Loyola Alarcón (1996:8) la región Centro aporta el 71,5 del PIB local; la región Altiplano el 7,90%, la región Huasteca el 13,6% y la región Media el 6,9 por cien. Mientras que la productividad de las regiones es respectivamente en términos porcentuales del orden de (56,60) (—38,3) (—53,1) (—44,2), lo cual, de acuerdo con Loyola (ídem) parece traer como consecuencia que el índice de competitividad del estado de San Luis Potosí sea muy bajo. De esta manera, para 1995 de acuerdo con Reinoso (1995, citado por Loyola) El estado de San Luis Potosí ocupaba en el ámbito nacional el lugar 17. Lo cual lo ubicaba muy lejos del estado de Nuevo León que tenía el grado de competitividad más alto del país con un 35 por cien.

región Altiplano tenga un ingreso más alto —6.460 pesos— que el reportado en las regiones Huasteca y Media. Aunque si se le compara con el promedio de la entidad y del país, entonces aquel resulta ser todavía muy inferior y muy lejano — 68,41% menor— del reportado en la región Centro.

Lo anterior, desde nuestra perspectiva tendría sus implicaciones para las finanzas públicas municipales ya que estos datos nos presentan a un contribuyente municipal con un perfil de ingresos más relacionado con la pobreza que con una amplia capacidad de pago⁸⁸⁵.

Por lo cual, sentimos que las razones de esta situación económica parecen difíciles de descifrar, sin embargo, si tomamos como referencia lo comentado en el capítulo 2 (epígrafe 2.3) sobre el contexto económico del país entonces pudiera resultar posible aventurar la idea de que la crisis económica de 1995 afectó también el comportamiento de la economía local toda vez que los efectos de esa crisis fueron generales en todo el país. A ese respecto, algunos estudios sugieren esto mismo y agregan que la economía del estado de San Luis Potosí y su desarrollo parecen haberse visto frenados y afectados además por aquellos factores de orden político debido a la inestabilidad política que se dio a partir de la primera mitad de la década de los ochenta y hasta 1993 (Cfr. Cabrero y Gil, 1999:15; Borjas García, 2003). Esto mismo trataremos de abordarlo en el siguiente epígrafe sobre el desarrollo político de esta entidad.

Por otra parte, en sus estudios Loyola (Loyola, 1996:4; Loyola y Guzmán, 1996:32) parece buscar y tratar de encontrar algunas causas de esos desequilibrios en el modelo industrial seguido en San Luis Potosí. De este modo, al hacer el análisis del proceso de industrialización Loyola (1996) identifica claramente tres periodos: El primero de 1950 a 1965, el segundo de 1966 a 1980 y el tercero de 1981 a 1990. Llegando así a conclusiones bastante interesantes como las siguientes; en primer lugar Loyola (1996) sostiene que el modelo

⁸⁸⁵ Esta variable igualmente es considerada por Moreno (2007) como una variable favorable al desarrollo de capacidades institucionales de un gobierno. De este modo señala el autor que un gobierno que opera en un entorno de pobreza y marginación social tiene menos posibilidades de obtener recursos humanos, fiscales, tecnológicos y materiales adecuados para hacer más eficiente la operación de la administración pública. Esto abre la posibilidad de en un futuro poder corroborar este planteamiento como una línea de investigación futura.

industrial en la segunda etapa no logro consolidarse por la falta de infraestructura y que en la tercera etapa su expansión no fue posible debido a la crisis económica del país así como a la inestabilidad política.

En una segunda conclusión, Loyola (1996) reconoce que si bien es cierto que en la primera etapa los empresarios locales participaron en la financiación del modelo industrial, sin embargo, posteriormente se echa en falta esa participación del capital privado local. Con lo cual, parece corroborarse la idea de un desinterés por parte del empresario local⁸⁸⁶ y la ausencia de un grupo regional de inversionistas por consolidar el proceso de industrialización de San Luis Potosí. Esto mismo parece desprenderse si se toma en cuenta que de acuerdo con Ramos Delgadillo (1991) del total de la inversión en la industria local los empresarios foráneos aportan un 94 por cien de esa inversión y los inversionistas locales apenas un 6% del total de la inversión industrial del estado de San Luis Potosí.

Por tanto, para Loyola Alarcón (1996) ese es un signo de debilidad del modelo industrial que a la postre ha llevado a esta entidad federativa a ser altamente dependiente de las inversiones foráneas con el riesgo que representan los procesos de desinversión y cierre de empresas. A eso, habría que agregar desde nuestra perspectiva particular que esa dependencia tiende a propiciar que las ganancias obtenidas por las empresas foráneas no se inviertan en el estado de San Luis Potosí.

Igualmente consideramos que ese modelo industrial estaría afectando los niveles de recaudación impositiva de las finanzas locales ya que normalmente los impuestos que deberían de pagar estas empresas son pagados en el lugar donde tienen su domicilio fiscal, afectando con ello a la entidad a la hora de la distribución de las participaciones, recordemos que el nivel de recaudación es una variable en la fórmula de la distribución.

⁸⁸⁶ De acuerdo con Loyola (1996) la inversión de los empresarios locales parece haberse orientado en mayor medida a actividades relacionadas con los servicios, por tanto, considera que el empresario potosino se caracteriza por ser muy cauteloso en contextos de crisis. De este modo, creemos que así parece corroborarse un comentario del dominio público que se hacía sobre el empresario potosino en el sentido de que los empresarios locales eran muy proclives a estar metidos en negocios de viudas y a vivir de sus rentas, ya que no les gusta arriesgar.

En ese mismo sentido, se coincide con Loyola (1996) y con Cabrero (2002:11) en que el modelo de industrialización del estado de San Luis Potosí ha carecido de una política y estrategia gubernamental de desarrollo que privilegie el largo plazo, a la descentralización de la actividad económica para integrar las regiones y a la entidad en las economías regionales, toda vez que ha faltado desarrollar la infraestructura que apoye esa inversión.

Respecto a la infraestructura, el mismo Loyola (1996) sostiene en su estudio que la ausencia de ésta estrategia gubernamental de largo plazo parece haber frenado hasta 1980 la consolidación del modelo industrial. En ese sentido, coincidimos con Loyola (1996) y creemos que pudiera parecer probable que si los procesos de inestabilidad política no permitieron en las dos décadas siguientes la expansión de ese modelo industrial también pudieron haber afectado la expansión de la infraestructura de servicios básicos.

En ese orden de ideas, al revisar los datos del Anuario Estadístico del estado San Luis Potosí al año 2000 (INEGI, 2001) pudimos observar que si bien es cierto que esta entidad federativa ocupa a nivel nacional el lugar número 25⁸⁸⁷ en la prestación de servicios públicos básicos como el agua potable, drenaje y energía eléctrica, sin embargo, también resulta cierto que esta entidad presenta porcentajes por debajo de la media nacional en la cobertura cada uno de esos servicios.

Por lo que, si se revisan los resultados que proporciono el INEGI (2001) a partir del XII censo de población y vivienda el lector encontrara los porcentajes sobre la disponibilidad y cobertura de estos servicios públicos en el estado de San Luis Potosí. Por nuestra parte, al haberlos revisado nos encontramos que el servicio de agua potable entubada en el ámbito nacional alcanza un nivel de cobertura del 84,3 por cien; el drenaje un 78,1% y el servicio de energía eléctrica alcanza una mayor cobertura ya que su porcentaje en el ámbito nacional es del 95 por cien. En promedio los tres servicios alcanzan un 71,8 por cien.

⁸⁸⁷ Por su parte Banamex— Accival (2003) en su estudio socioeconómico ubica al estado de San Luis Potosí en un lugar todavía menor, en el número 24. Lo cual, no debe sorprendernos ya que acuerdo con los datos de Carta Mexicana (2003) se sostiene que en una década esta entidad federativa disminuyó su posición en 6 lugares en el concierto nacional ya que 1990 ocupaba el lugar número 18 (Cfr. Carta Mexicana: 2003:10).

En cambio, al comparar esos datos con los del estado de San Luis Potosí se observa que esta entidad se encuentra por debajo de la media nacional en cada uno de los servicios al presentar respectivamente en esos mismos servicios los siguientes resultados: agua potable entubada 76,15%; drenaje 62,08%; energía eléctrica 88,46. En promedio de todos los servicios es del 57% (INEGI, 2011).

En ese contexto se pueden observar estos datos de manera desagregada de cada uno de los municipios del estado de San Luis Potosí en el anexo V.2. En ese sentido se podrá observar de manera general que los mejores porcentajes de cobertura los presentan los municipios más urbanos. Mientras que Santa Catarina y Lagunillas comparten los niveles más bajos en cobertura de agua potable. En cambio los municipios de Guadalcázar, Villa de Guadalupe y San Antonio presentan los porcentajes más bajos en cobertura del servicio de drenaje.

En ese orden de ideas al revisar los datos del censo de población y vivienda (INEGI, 2001) llama nuestra atención que en la cobertura del servicio de energía eléctrica el estado de San Luis Potosí parece ocupar su peor resultado al estar en el lugar 30 a nivel nacional, seguido por el servicio de drenaje donde ocupa lugar número 29 y en cobertura de agua potable el lugar 27.

Sumado a lo anterior, si se revisan los datos de las finanzas públicas del estado de San Luis Potosí⁸⁸⁸ estos no parecen ser nada alentadores ya que éstas tienden a presentar una tendencia muy dependiente de los recursos federales y un nivel de endeudamiento que en el futuro inmediato amenaza con tener sus consecuencias para el desarrollo de la entidad y sus municipios, sobre todo para la inversión de infraestructura en servicios.

Si tomamos en consideración los datos que muestran las finanzas públicas de los años 1989 a 1999 (INEGI, 1997 y 2001), las cifras nos corroboran esa dependencia con respecto a las participaciones y transferencias federales. Así, mientras que en 1989 las participaciones representaban en las finanzas

⁸⁸⁸ Al respecto, puede consultarse las diversas estadísticas sobre las finanzas públicas estatales y municipales publicadas por el INEGI (1990; 1993; 1996; 1998 y 2001) las cuales dan cuenta sobre la estructura, evolución y situación de las finanzas públicas estatales y municipales durante los periodos 1979 al 1988, 1989—1992, 1992—1996, 1994—1997, 1995—1998, 1996—1999.

públicas del estado de San Luis Potosí un 68,12 por cien de sus ingresos totales. Para 1999 las mismas significaban un 34,51 por cien, lo cual parece reflejar una baja considerable, sin embargo, si a ese rubro se suma el de las transferencias, las cuales representan un 56,68%, entonces ese grado de dependencia se eleva al 91,09 por cien.

Por su parte, los ingresos propios —impuestos, derechos productos y aprovechamientos— parecen haber disminuido su participación y peso en la estructura financiera ya que si en 1989 estos eran del orden del 24,5% para 1999 apenas representaron el 2,48 por cien de los ingresos totales. De estos datos y al revisar cada uno de los rubros llama la atención el bajo nivel de recaudación impositiva. De este modo se pudo observar que los impuestos que cobra esta entidad federativa no rebasan el 1 por cien de los ingresos totales a diferencia de los derechos que son del orden del 1,19 por cien (INEGI, 1997 y 2001).

Al continuar con nuestro análisis nos encontramos que frente a esa baja recaudación de ingresos ordinarios, los ingresos extraordinarios vía la contratación de deuda pública parece estar siendo el instrumento para cubrir esa escasez de recursos financieros⁸⁸⁹. Por tanto, eso explica que la deuda pública haya representado en 1999 el 6,20 por cien de los ingresos totales, con un costo del 2,10 por cien en el total de los gastos (INEGI, 1997 y 2001).

Por lo que respecta al análisis de la estructura de los gastos nos encontramos que estos presentan también algunos datos interesantes. Así por ejemplo, se pudo observar que los gastos administrativos parecen haber bajado

⁸⁸⁹ Es de hacer notar que la evolución del monto de deuda y su pago en intereses ha tendido en los últimos tres años a aumentar. En este sentido, el saldo que al 9 de septiembre de 2001 se ubicaba en 758,2 millones de pesos, para el 31 de marzo de 2003 aumentó a 1313,2 millones (130 millones de dólares aproximadamente tipo de cambio de 2003) Cfr. SEPLADE (2003) consultado en http://148.244.99.130/seplade/indicadores/conTabla.asp?c_pro=019&c_sec=15&c_lin el día 11—07—03.

Sin embargo, en una nota periodística (Pulso, 29—julio—03, columna de Todos) se cuestiona la falta de transparencia en el manejo del saldo de la deuda pública estatal y se trata de explicar el total de su monto. Así, se reconoce que existe una danza de cifras donde lo único cierto es que el saldo hacia 1997 era de 500 millones de pesos. De esta manera, oficialmente el gobierno reconoce 1.113 millones mientras que el Gobernador electo —el 6 de julio de 2003— habla de 2.300 millones (230 millones de dólares). Lo cual, en parte se debe —dice la nota— a los considerables incrementos en el gasto administrativo y a los déficit registrados de 1998 a 2003 que fueron del orden de los 943 millones de pesos distribuidos de la siguiente manera: nueve millones en el ejercicio fiscal de 1998, 16 millones en 1999; 464 en el año 2000; 217 y 237 millones respectivamente para los siguientes ejercicios fiscales.

En cuanto al tema, la nota señala que si al saldo de la deuda reestructurada en el año 2002 —1.113 millones— se le suman los 820 de la monetización de las carreteras y los 500 millones del invernadero, entonces si se llega a los 2.450 millones de pesos que señala el Gobernador Electo.

del 47,62 al 18,50 por cien (INEGI, 1997 y 2001). Este resultado es positivo para las finanzas públicas, sin embargo, si a estos se les compara con los ingresos propios entonces tenemos que éstos recursos no le permiten al Gobierno de San Luis Potosí financiar su propia operación interna dada su alta dependencia de los recursos federales y su baja capacidad recaudatoria.

El aumento del costo de la deuda y del gasto administrativo parece estar propiciando que la capacidad de inversión en obras públicas del Gobierno del Estado de San Luis Potosí haya disminuido en una década y sea actualmente un tanto en cuanto limitada. En efecto, al revisar los datos del INEGI (1997 y 2001) se pudo observar que si en 1989 el gobierno estatal podía destinar más de un tercio de sus gastos —37,49%— al rubro de la obra pública y fomento, sin embargo, al analizar los datos de 1999 nos encontramos que ese porcentaje disminuyó notablemente al reportar apenas un 6,41 por cien considerando el gasto de fomento y un 6,31% sin considerar ese rubro. Estos datos evidencian el bajo nivel de inversión.

En síntesis, podemos decir que la situación económica el estado de San Luis Potosí presenta en sus estructuras económicas factores positivos que en momentos parecen ser la panacea para alcanzar un grado de desarrollo económico mayor, sin embargo, problemas de orden estructural y político parecen haber incidido de manera negativa y haber frenado el avance económico de la entidad. Aunado a esto, los datos de las finanzas gubernamentales no parecen ser tan alentadores y parece que limitaran las inversiones y la creación de infraestructura no solo de la entidad sino también de sus municipios por ese bajo nivel de inversión.

Lo anterior, quizá ahondara todavía más las diferencias que el modelo industrial centralizado ha generado entre las regiones, ya que en todo caso la descentralización del mismo requiere de la creación de infraestructura que permita en las regiones y municipios promover la instalación de industrias. Sin embargo, la evidencia empírica muestra que el Gobierno del Estado no dispone de los recursos suficientes para promover la inversión de infraestructura. Igualmente

los datos aportados nos sugieren un panorama municipal que no parece coincidir con las exigencias que un modelo industrial descentralizado requiere, por tanto, el desempleo y el fenómeno migratorio pudieran continuar siendo el común denominador de los municipios tal como se observó.

5.3. El contexto político del estado de San Luis Potosí.

El contexto político de esta entidad federativa a lo largo del periodo de nuestro estudio según se podrá observar ha tenido sus propios tiempos, actores, ritmos y sus propias arritmias que lo han hecho oscilar entre la estabilidad y la inestabilidad política. De este modo, parece ser que la movilización social en San Luis Potosí fue un elemento que transformó el sistema político estatal, induciendo con sus manifestaciones y demandas reformas al marco electoral y cambios en el régimen de partidos⁸⁹⁰. En ese sentido, como veremos en las siguientes líneas el sistema de partidos de San Luis Potosí por sus resultados electorales se asimilaba más al de un sistema de partidos con partido casi único, sin embargo, en la década de los noventa se transformó en uno de carácter multipartidista en la lucha por el poder municipal y el poder estatal.

En ese orden de ideas, se puede pensar a partir de los hechos y las evidencias empíricas que se aportan que, si en cierto modo y por mucho tiempo el calendario político del estado de San Luis Potosí lo definía el titular del Ejecutivo Estatal (el Gobernador) abarcando al ámbito municipal, sin embargo, en otros momentos parece ser que el proceso se invirtió con efectos que harían cimbrar al sistema político estatal en su conjunto⁸⁹¹.

De este modo, el saldo político que nos presenta el periodo estudiado nos permite ver una composición del poder político muy diferente entre 1983 y 2000. De esta manera y de acuerdo a los datos que se presentan en el cuadro V.2 se

⁸⁹⁰ Coincidimos con Cabrero y Gil (1999:13) en la idea de que una clave útil o factor que nos permite entender el desarrollo del gobierno local es el contexto político, por ello nuestra inquietud e iniciativa por conocer el desarrollo político del estado de San Luis Potosí.

⁸⁹¹ Al respecto, coincidimos con Cabrero y Gil (1999:12) cuando refiriéndose a los conflictos políticos del municipio de San Luis Potosí en 1986 y que por sus hechos tuvieron una escala de resonancia y repercusiones políticas más allá del mero ámbito municipal señalan que <<la enorme movilidad política ha ocasionado en San Luis Potosí una serie de vacíos de poder que a su vez han repercutido en la conducción de la administración y del gobierno a escala local. >>. Entiéndase en este caso lo local como el ámbito estatal.

puede observar que el monopolio del poder político estatal que ejercía el PRI parece haber disminuido a lo largo del tiempo y caracterizarse actualmente por ser un poder un tanto en cuanto compartido entre el resto de los partidos políticos. Es decir, que políticamente se pasó de la hegemonía del partido casi único a un sistema más plural de partidos, aunque esos mismos datos también sugieren que el poder político municipal en el estado de San Luis Potosí parece compartirse básicamente de manera bipartidista entre dos fuerzas políticas, el PRI y el PAN.

Lo anterior, parece haber generado una mayor competencia por los espacios del poder tanto estatal como en el municipal y en muchos casos alternancias que se han ido construyendo con el paso del tiempo según se puede observar en el cuadro V.2. Sin embargo, vale la pena subrayar que contrario a lo que pudiera pensarse ese proceso no ha sido nunca de manera mecánica, por el contrario, si el lector hace una revisión hemerográfica de los hechos políticos del estado de San Luis Potosí, se dará cuenta de que para lograr esa transformación política fue necesario —desde nuestra perspectiva de análisis— que la movilización ciudadana se prolongara más allá de su cita puntual con las urnas, transformándose en muchos casos en movimientos democráticos en demanda por la validez del voto y la limpieza de las elecciones⁸⁹².

De esta manera, marchas, huelgas de hambre, abstencionismo electoral, enfrentamientos de los ciudadanos con las autoridades, bloqueos y quema de palacios municipales parecen haber sido por momentos el común denominador y la extensión de algunos procesos electorales, los cuales tuvieron como colofón en algunos casos: el reconocimiento de los triunfos de la oposición en las elecciones; reformas a las leyes electorales y la ciudadanización de los organismos electorales del estado⁸⁹³; elecciones más transparentes y un nuevo mapa político tal como veremos en el siguiente epígrafe.

⁸⁹² En efecto los periódicos del estado de San Luis Potosí han documentado los procesos electorales municipales y sus resultados así como la toma de protesta de las nuevas autoridades municipales y los conflictos que se presentan. De esta manera, para tener una visión más amplia de este periodo de insurgencia municipal en San Luis Potosí se puede leer el *Sol de San Luis* del 2 de enero de 1986 y s.s. de ese mes. El mismo medio en sus ediciones del mes de diciembre de 1988: igualmente el *Sol de San Luis* de diciembre de 1991 y de enero de 1995. En las ediciones de esas fechas están documentados los momentos más álgidos de la competencia electoral municipal en San Luis Potosí.

⁸⁹³ Las reformas electorales de 1992 permitieron que el estado de San Luis Potosí fuese el primer estado en ciudadanizar los organismos electorales, incluso antes que el Instituto Federal Electoral. De este modo, el Gobierno del Estado dejó de

Cuadro V. 2. Evolución de la votación de los partidos políticos y el abstencionismo en las elecciones municipales del estado de San Luis Potosí en términos absolutos y porcentuales: 1982—2000.

	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000
PRI	283.964 (77,37)	225.917 (77,77)	207.820 (72,14)	186.060 (61,39)	259.431 (55,00)	299.182 (43,11)	345.614 (43,58)
PAN	57.648 (15,71)	52.722 (18,15)	59.887 (20,79)	110.271 (36,38)	146.666 (31,09)	269.475 (38,83)	293.270 (36,98)
PRD				492 (0,16)	24.832 (5,26)	63.764 (9,19)	22.018 (2,78)
NPP						16.964 (2,44)	13.670 (1,72)
PCP							10.706 (1,35)
PT					15.674 (3,32)	27.030 (3,89)	11.318 (1,43)
PVEM					2.339 (0,50)	8.263 (1,19)	8.473 (1,0)
PFCRN			7.250 (2,52)	0 (0,00)	3.402 (0,72)		
PC						650 (0,09)	
PARM	0 (0,00)	816 (0,28)	4.450 (1,54)	4.264 (1,41)	12.563 (2,66)		441 (0,06)
PPS	906 (0,25)	702 (0,24)	1.615 (0,56)	1986 (0,66)	3.253 (0,69)	2.854 (0,41)	
PDM	19.897 (5,42)	8.106 (2,79)	2.667 (0,93)	0 (0,00)	3.519 (0,75)	5.859 (0,84)	
PSUM	2.309 (0,63)	1.365 (0,47)					
PCM	0 (0,00)	0 (0,00)					
PRT	221 (0,06)	34 (0,01)	91 (0,03)				
PST	2.097 (0,57)	820 (0,28)					
PMS			4.279 (1,49)				
PSN							47 (0,01)
PCD							3.759 (0,47)
PAS							11.330 (1,43)
PDS							4.123 (0,52)
A POR SLP							33.944 (4,28)
A. FCP							34.341 (4,33)
Total							
Votos Efectivo	367.042	290.482	288.059	303.073	471.679 ⁸⁹⁴	694.041	793.054
Lista Nominal	748.301	790.763	907.109	852.461	981.132	1.177.256	1.315.822
Abstencionismo	50,95%	63,27	68,45	64,45	50,04	41,04	38

Fuente Elaboración con datos de Banamex—Accival (2001), Alain de Remes (2000) y CEE (1993,1997 y 2000)

tener el control del organismo electoral. En tanto, las reformas electorales de 1996 permitieron la incorporación de la segunda vuelta en las elecciones municipales como un mecanismo para lograr la gobernabilidad de los municipios.

⁸⁹⁴ Los votos nulos fueron 17.999 y los votos a candidatos no registrados fueron 1.359, en suma 19.358 que agregados a los votos efectivos daría un total de votos de 491.037.

5.3.1. La distribución del poder político en San Luis Potosí: 1980—2000.

En el capítulo tres ya señalábamos que el poder público en los estados, de acuerdo al art. 116 de la CPEUM, se divide para su ejercicio en tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial y que en esos mismos términos se refiere la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí según lo dispuesto en su art. 3º (CPESLP, 1996).

En este contexto si se revisa este último documento legal (CPESLP, 1996) encontramos que en su artículo 40 se establece que el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea de Diputados que igualmente se denomina Congreso del Estado. La cual, se renueva totalmente cada tres años estando integrada actualmente⁸⁹⁵ por 27 diputados de los cuales 15 son electos por el principio de mayoría relativa y 12 por el principio de representación proporcional (cfr. art. 42 CPESLP, 1996).

Por otra parte, como ya se mencionaba (ver capítulo 3) el Gobernador representa al Poder Ejecutivo en el estado y éste es electo para un periodo de 6 años (cfr. art. 72 y 74 CPESLP, 1996). En ese sentido, veamos a continuación como se han conformado estos dos poderes políticos y el de los ayuntamientos de los 58 municipios de San Luis Potosí a lo largo de nuestro estudio.

5.3.1.1. El poder ejecutivo y la hegemonía y control político del PRI en San Luis Potosí.

Al revisar la ascendencia política de los Gobernadores que ha tenido el estado de San Luis Potosí a lo largo del tiempo, pudimos observar que el Poder Ejecutivo de esta entidad federativa desde la década de los años treinta hasta el año 2000 ha estado bajo el dominio político ejercido por el PRI. Sin embargo, al haber revisado los escasos datos electorales dos cosas llamaron nuestra atención (Banamex— Accival, 2001); CEE, 1993, 1997; Araya, 1994:107).

⁸⁹⁵ Las transformaciones en el número de Diputados del Congreso del Estado de San Luis Potosí durante el periodo de nuestro estudio son las siguientes: En 1979 el Congreso se integraba por un total de 20 diputados, 11 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 9 de Representación Proporcional (art.79, CPESLP, 1979). Para 1992 se aumentó su número en 4 diputados más. Siendo entonces en total 24, 13 de mayoría y 11 de representación proporcional (art.18, CPESLP, 1992) y con la reforma de constitucional de 1996, se aumentó su número en 3 diputados más.

En primer lugar, llamo nuestra atención el amplio dominio que ejercía ese partido a lo largo de las décadas de los años setenta y ochenta, lo cual da una muestra de su hegemonía política. En segundo lugar, llamo nuestra atención que al revisar los resultados electorales de las últimas seis elecciones para Gobernador en San Luis Potosí se observa como ese dominio fue disminuyendo poco a poco, lo cual, pareciera ser un atisbo de la alternancia política⁸⁹⁶ y la pérdida del control político tanto del Ejecutivo como del partido hegemónico.

En ese contexto, con los datos electorales de Banamex-Accival (2001) se observa que en 1973 el PRI ganó las elecciones para Gobernador de San Luis Potosí con el 100% de la votación y que posteriormente en la elección de 1979 vuelve a ganar de manera muy holgada con el 97,3% del total de los votos contra un 0,3 por cien de los votos que sumaban los partidos de oposición en su conjunto⁸⁹⁷. Asimismo, siguiendo con ese análisis se puede observar que en la próxima cita con las urnas, ese partido (PRI) en 1985 refrenda ese predominio electoral al ganar las elecciones con el 91,56% (Cfr. Banamex—Accival, 2001).

Sin embargo, posteriormente —como ya se mencionaba— llama la atención y al mismo tiempo se corrobora que esos porcentajes abrumadores habrían de disminuir paulatinamente. De esa manera, en la elección constitucional para elegir Gobernador en 1991 la votación obtenida por el PRI fue del 64 por cien y aunque en la elección constitucional extraordinaria de 1993 este porcentaje de votación aumentó al obtener el 66 por cien de los mismos, en la elección de 1997 su votación cayó a su nivel más bajo, un 45,84% frente al 38,49% del PAN (Banamex— Accival, 2001; CEE, 1993, 1997; Araya, 1994:107).

No obstante lo anterior, si se toma en cuenta esa hegemonía y sobre todo esos resultados, se puede suponer y dimensionar el poder y control político que el Gobernador en turno tenía frente a los otros poderes, en especial sobre el Poder Legislativo, Judicial y frente a los gobiernos municipales. Lo cual, parece haber

⁸⁹⁶ Al momento de escribir estas líneas, el día 6 de Julio de 2002 se celebraron elecciones para elegir gobernador y el candidato del PAN resultó vencedor propiciando por primera vez la alternancia política.

⁸⁹⁷ En esa elección participaron 7 partidos, PAN, PRI, PDM, PCM, PARM PPS Y PST.

propiciado que las viejas prácticas del presidencialismo mexicano tendieran a repetirse en el estado de San Luis Potosí y con ello el Ejecutivo Estatal se convertía de facto en el gran elector de los candidatos del PRI a las presidencias municipales⁸⁹⁸ y de los diputados en el caso de Poder Legislativo.

Esto sin importar que a partir de 1985 el propio PRI por acuerdo de su Asamblea Nacional, decidió incluir como procedimiento para la elección de sus candidatos <<la consulta a la base militante>> otorgando con ello el derecho a sus militantes en tan importante decisión⁸⁹⁹.

Frente a esa realidad, la experiencia en el estado de San Luis Potosí nos permite corroborar que en la práctica esas dos formas de elección parecen haber chocado provocando en el mejor de los casos, la renuncia y salida de algunos de sus militantes —su inserción a otros partidos— y la derrota en algunos casos del PRI⁹⁰⁰. Aunque en otros casos, el empecinamiento del Ejecutivo Estatal por sostener su voluntad de elector contra la voluntad popular tuvo como telón conflictos postelectorales, ausencia de los electores en las elecciones y un rechazo de la comunidad a las nuevas autoridades municipales electas. El municipio de San Luis Potosí y los hechos de 1986 parecen dar cuenta de ello.

Veamos a continuación el resultado de esto mismo.

5.3.2. Inestabilidad política y abstencionismo electoral.

Estabilidad e inestabilidad pareciera ser el común denominador de los polos entre los que osciló la vida política del estado de San Luis Potosí durante el periodo de nuestro estudio. En efecto, hasta mediados de la década de los ochenta esta entidad federativa se caracterizaba por tener un clima de estabilidad

⁸⁹⁸ Además de los estudios que al respecto señalan ese comportamiento del Ejecutivo estatal (Rodríguez, 1999: Borjas, 2003: Martínez Assad, 1985: González Casanova, 1985) uno de nuestros entrevistados nos confesó que el Gobernador Carlos Jonguitud Barrios si ejerció ese poder discrecional, nombrando en el caso de los municipios más importantes a los candidatos a presidentes municipales que eran afines a su persona, tal fue el caso de este entrevistado.

⁸⁹⁹ Para una visión más amplia sobre este método de elección se puede consultar en todo caso, los estatutos del PRI. Aquí vale la pena señalar que existe en el Sol de San Luis (1985) una columna <<Museo de Mascaras>> que da cuenta de éste método, a ese respecto se puede leer, Rodríguez Medina Juan José, Columna Museo de Máscaras, el Sol de San Luis de 7 de febrero de 1985.

⁹⁰⁰ En relación a esto, el ex militante del PRI, José Luis Rodríguez y virtual presidente en el municipio de Santo Domingo declaró a El Sol de San Luis (1991) tras las elecciones municipales de diciembre de 1991, lo siguiente <<si hubiera competido por el PRI, seguramente hubiera ganado. Pero el mismo PRI no quiso; se negó a escucharme. Yo tuve siempre el apoyo de los comisariados ejidales en Santo Domingo, 21 de los 26 me apoyaron incondicionalmente>>.

política a diferencia de la segunda mitad de la misma, donde la inestabilidad pareció adueñarse del contexto político estatal, teniendo sus puntos más álgidos entre 1986 y 1987 que culminaron con la renuncia del Gobernador del Estado Florencio Salazar Martínez.

Posteriormente luego de un periodo de aparente tranquilidad a principios y mediados de la década de los noventa el estado de San Luis Potosí volvió a ser escenario de conflictos políticos por motivos netamente electorales, tal fue el caso de la elección de Gobernador en 1991 y los conflictos de enero de 1995 por las desavenencias que generó la elección de presidentes municipales en diciembre de 1994.

Todo lo anterior derivó en una inestabilidad política que propiciaría por algunos momentos críticos que la realidad política rebasara a las formas legales, si se toma en cuenta que durante el periodo de nuestro estudio el estado de San Luis Potosí tuvo en total nueve Gobernadores diferentes⁹⁰¹ cuando constitucionalmente solo debieron haber sido cuatro.

En cuanto al tema, vale la pena mencionar que este proceso de ingobernabilidad ya ha sido estudiado por algunos analistas (Borjas García, 2003: Rosillo Iglesias, 1996; Cabrero y Gil, 1999) y por ello no pretendemos profundizar en ello sino más bien resaltar algunas cosas que para nuestro estudio merecen la pena subrayarse.

De esa forma, siguiendo con el hilo conductor que traíamos diremos que el Gobernador Florencio Salazar Martínez en su afán de querer sostener como presidente municipal electo del municipio de San Luis Potosí al Lic. Guillermo Medina de los Santos — tras la elección de diciembre de 1985— se enfrentó a la

⁹⁰¹ Los gobernadores y los periodos que gobernaron fueron los siguientes: Carlos Jonguitud Barrios (1979 a 1985) cumplió su mandato; Florencio Salazar Martínez (26 de septiembre de 1985 a 25 de mayo de 1987) no terminó su mandato; Leopoldino Ortiz Santos (26 de mayo de 1987 a 26 de Septiembre de 1991) fue nombrado gobernador sustituto y ratificado como gobernador por el Congreso del Estado para culminar el periodo constitucional que terminaba en 1991; Fausto Zapata Loredo (duro 14 días, del 26 de septiembre de 1991 al 9 de octubre de 1991) había sido electo gobernador constitucional; Gonzalo Martínez Corbala (10 de octubre de 1991 a 10 de octubre de 1992) fue nombrado gobernador interino por el Congreso del Estado; Teófilo Torres Corzo fue nombrado Gobernador para un periodo de 7 meses (del 10 de octubre de 1992 al 18 de mayo de 1993); Horacio Sánchez Unzueta fue electo Gobernador Constitucional en elección extraordinaria para cubrir un mandato del 18 de mayo de 1993 al 26 de septiembre de 1997; y Fernando Silva Nieto quien fue electo Gobernador constitucional en julio de 1997 para cubrir el periodo del 26 de septiembre de 1997 a 2003. El cual culminó de manera normal.

fuerza política tanto del PAN como del Frente Cívico Potosino, quienes se manifestaron contra la elección denunciando como uno de sus argumentos centrales, el fraude electoral que el PRI había cometido para que ganara su candidato. Mientras que dos hechos más serían desde nuestro punto de análisis los detonantes de la crisis política del Estado.

En primer lugar, la decisión del Congreso del Estado en su calidad de Colegio Electoral de ratificar el triunfo del PRI ante el asombro de los miembros de estas organizaciones políticas y en segundo lugar, la legitimidad y legalidad que el Gobernador quiso otorgarle al nuevo alcalde al asistir a la sesión solemne de toma de posesión del nuevo ayuntamiento el día primero de enero de 1986, todo ello, en medio del reclamo que la oposición había montado en la plaza. De esta manera, luego de ese acto según lo refiere la prensa y otras fuentes⁹⁰² se suscitó un enfrentamiento entre los grupos de manifestantes y las fuerza pública teniendo como saldo final varios heridos por ambos bandos y la quema parcial de las oficinas de palacio municipal.

Fue en ese clima político de reclamo popular⁹⁰³ que el Ayuntamiento electo para el período 1985—1988 se pudo sostener, sin embargo, el Gobernador no pareció correr la misma suerte y se vio obligado a pedir licencia en mayo de 1987. Si bien es cierto que no se puede sostener tajantemente que esto haya sido producto del conflicto político municipal ya que en México este tipo de hechos políticos suelen tener un manejo un tanto en cuanto nebuloso al grado que los ciudadanos nunca logramos saber las verdaderas razones, con lo cual, todo esto solo queda como un secreto de los agentes políticos involucrados.

Sin embargo, parece ser un rumor general del dominio público y noticia de periódicos lo que al final de cuentas se convierte en una parte de la verdad — o

⁹⁰² Al respecto puede verse el Sol de San Luis de fecha 2 de enero de 1986 que documenta los hechos del primero de enero en la toma de protesta de las nuevas autoridades electas que terminó con enfrentamientos entre miembros del PAN y del PRI y la quema parcial del Palacio de Gobierno Municipal. Canal 13 de TV de San Luis dio cobertura a estos hechos de manera casi directa y por ello cuenta entre sus archivos con un video que da testimonio del conflicto.

⁹⁰³ De acuerdo a uno de nuestros entrevistados después de los incidentes del día 1 de enero, tanto el PAN como el FCP convocaron a sus seguidores a no pagar durante esos años las contribuciones municipales como un acto de rechazo a la forma en que se eligió a esa administración municipal. Asimismo de acuerdo a esta misma fuente, nos contó que efectivamente para ganar la elección el PRI tuvo que recurrir a distintos métodos relacionados con prácticas fraudulentas para poder ganar la elección.

verdades a medias según se vea— que el verdadero detonante de esa renuncia fueron esos acontecimientos políticos suscitados en el municipio de San Luis Potosí y la suma de otros conflictos políticos como el de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí en mayo de 1986⁹⁰⁴ y el de la penitenciaría del estado en mayo del 1987⁹⁰⁵⁹⁰⁶ (De la Madrid y Lajous, 2004: 725).

Con este caso, lo que se quiere resaltar y se observa en el trasfondo político es el peso que un conflicto municipal tuvo, no solo como un efecto de la inestabilidad política del estado sino también en la caída del Gobernador dentro de un sistema político que para entonces estaba viviendo los últimos momentos del autoritarismo. Al mismo tiempo, parece observarse que ante hechos como el arriba comentado, el Presidente de la República no dejó por ello de hacer uso de sus poderes meta constitucionales y elegir a los Gobernadores del Estado tanto en períodos de estabilidad como en aquellos de carácter eventual⁹⁰⁷.

⁹⁰⁴Respecto a este conflicto Miguel de la Madrid opino <<< El viernes 19 de septiembre el Consejo Directivo de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí expulsó al rector de esa casa de estudios, José de Jesús Rodríguez Martínez, porque —según el dictamen realizado—era culpable de la violencia prevaleciente entre los grupos estudiantiles, de desvió de recursos económicos y de mantener en la nómina a “gente extraña”.

Resulta lamentable que el rector se haya valido de porros para mantenerse en el poder. Sin embargo, lo grave políticamente es que era gente del gobernador Florencio Salazar.

Este conflicto, como los otros que han surgido durante el gobierno de Salazar, demuestran la incapacidad del gobernador para conciliar e incluso para dialogar. No creo, como algunos suponen, que el ex gobernador y líder vitalicio del magisterio, Carlos Jonguitud, esté provocando de manera activa los problemas que enfrenta el gobierno de San Luis Potosí. Yo pienso que los causa la torpeza misma de Salazar. Ahora bien, como el gobernador no es gente de Jonguitud, éste lo deja resbalar. >> De la Madrid y Lajous (2004: 630).

⁹⁰⁵ En ese sentido, El Sol de San Luis (1987) al día siguiente de la renuncia del Gobernador Florencio Salazar Martínez apuntaba entre sus principales notas que, el pueblo de San Luis Potosí no olvidó la golpiza del 1º de enero de 1986 y que los Navistas y los Panistas se convirtieron en las piedras en el zapato de ese gobierno. Asimismo, subrayaba entre otras causas que orillaron al Gobernador a renunciar, la negativa que éste había mostrado para negociar con los empresarios. (El Sol, 26 de Mayo de 1987).

A ese mismo respecto, Cabrero y Gil García (1999:16) sostienen que la movilización ciudadana que propició Pizzuto Zamanillo tras el triunfo cuestionado del candidato del PRI culminaron con la destitución del gobernador.

⁹⁰⁶ La mejor crónica y visión de lo acontecido puede verse en De la Madrid y Lajous (2004:510-512:630 y 725). En ese sentido al describir Miguel de la Madrid el cambio del gobernador señala lo siguiente <<Florencio Salazar fue seleccionado como candidato del PRI a la gubernatura del estado por su experiencia política. Ésa era su fama. Sin embargo, desde que tomó el poder actuó de manera inequívoca. Nada le salió bien: se peleó con todos los grupos y, como en el caso de Guanajuato con Velasco Ibarra, provocó o un clamor de todas las fuerzas políticas del estado y del partido mismo para su destitución. Se temió que si la decisión no se tomaba pronto, podría meter en un lío formidable y desprestigiar al partido en ese estado.

Yo me estuve resistiendo a que saliera. Mandé a diferentes personas a platicar con él, a tratar de orientarlo, de ayudarlo, pero no hubo forma. Finalmente, autoricé a Gobernación y al PRI a que le pidieran su renuncia. En su lugar designamos a un potosino con prestigio local, a un hombre hábil: Leopoldino Ortiz Santos. >> (De la Madrid y Lajous, 2004: 725).

⁹⁰⁷ En el estudio de Borjas García (2003) parece leerse y sostenerse la idea de que fue el mismo Presidente de la República quien nombró a Florencio Salazar Martínez como candidato del PRI a Gobernador de San Luis Potosí en 1985 y a Leopoldino Ortiz Santos como Gobernador Sustituto en 1987. Igualmente la designación de Fausto Zapata como candidato del PRI en 1991 y de Gonzalo Martínez Corbala como Gobernador Interino en 1991 parecen haber seguido esas pautas.

En ese mismo sentido, fue el propio Martínez Corbala quien reconoció en una entrevista a El Sol de San Luis (1991) el papel del Presidente de la República como el gran elector. A ese respecto decía que << cuando el presidente te manda llamar es para algo importante (...) a mí me mandó llamar dos veces, una para hacerme Senador y otra para hacerme Gobernador>>. Igualmente, si se revisa la prensa local, el lector encontrara en Pulso (2002) una entrevista en donde Fausto

Eso mismo parece haber propiciado que en 1991 el movimiento encabezado por Salvador Nava a través del Frente Cívico participara en coalición con el PAN—PRD, PDM para enfrentar la candidatura de Fausto Zapata Loredó y aunque al final de la contienda los resultados favorecieron a este último, los otros partidos denunciaron una serie de hechos que desde su perspectiva habían ensuciado la elección y por tanto consideraban el triunfo del PRI como de fraudulento⁹⁰⁸.

Este evento da origen al segundo período de inestabilidad que mencionamos y que al estado de San Luis Potosí le tocó vivir durante el periodo de nuestro estudio. De esta manera, la marcha por la dignidad y el bloqueo del palacio de gobierno, son algunos ejemplos del movimiento político en contra del nuevo gobierno teniendo como desenlace la renuncia del Gobernador Fausto Zapata Loredó (Cfr. Caballero, 1992; Granados, 1982).

De este modo, ante la renuncia de Fausto Zapata como Gobernador en su lugar el Congreso del Estado nombro al Ingeniero Gonzalo Martínez Corbala con la consigna de preparar elecciones en un plazo no mayor de 18 meses, sin embargo, de acuerdo con Borjas García (2003) parece ser que pesaron más en él sus aspiraciones personales que la encomienda que tenía. Por tanto, es un hecho conocido que un año después Martínez Corbala renunció a su cargo con el propósito de participar en el proceso electoral extraordinario de 1993, pero una serie de hechos tanto al interior del PRI como de la oposición se lo impidieron⁹⁰⁹. Todo ello contribuyo desde nuestra perspectiva para que el estado de San Luis Potosí entrara otra vez en un clima de incertidumbre política.

Por tanto, el Congreso del Estado en uso de sus facultades constitucionales (Cfr. Artículo 57 fracción XXII) nombro al Lic. Teófilo Torres Corzo

Zapata reconoció por primera vez que su licencia le fue solicitada por el Presidente Carlos Salinas de Gortari. (Véase periódico Pulso de San Luis Potosí del 7 de Julio de 2002).

⁹⁰⁸ Un recuento de las irregularidades de esa elección se puede ver en el artículo de Alberto Asis Nassif (1992) << San Luis Potosí: la repetición de un agravio>>, en eslabones no. 3, México.

⁹⁰⁹ Aquí es digno de mencionar que la oposición política encabezada por los partidos PRD Y PDM junto con el apoyo de la familia Nava formaron un movimiento que se denominó << Movimiento Nacional Anti-reeleccionista>> y dentro del PRI Julio Hernández López entonces Coordinador del Movimiento para el Cambio Democrático cuestiono y califico la candidatura de Gonzalo Martínez Corbala en una entrevista al diario Pulso (1992) como inmoral, ilegítima e invalida.(Pulso, 13 de noviembre de 1992)

como titular del Ejecutivo Estatal para gobernar por un periodo de siete meses el estado y al mismo tiempo cumplir un único propósito, organizar las elecciones y garantizar su legalidad de las mismas⁹¹⁰.

En ese contexto, en las elecciones extraordinarias resultó triunfador el candidato del PRI el Lic. Horacio Sánchez Unzueta por una diferencia que no daba lugar a algún cuestionamiento de parte de los partidos opositores⁹¹¹ (Banamex-Accival, 2001; CEE, 1993). De esta manera parece aceptarse que con la elección de este gobierno el estado recobró la calma perdida en 1991 y que con la elección del gobierno encabezado por el Lic. Fernando Silva Nieto en 1997 la entidad entró en una fase de consolidación de esa estabilidad (Borjas García 2003 y Cabrero 2002). Aunque en todo caso, desde nuestra perspectiva esto último no significa que el fantasma de la inestabilidad se haya ido para siempre de San Luis Potosí.

Por otra parte, aunque relacionado con ese período de inestabilidad y con las elecciones para Gobernador, al revisar los resultados electorales de la elección extraordinaria de 1993 nos llamó la atención —a primera vista— un hecho que vale la pena resaltar y analizar, y es aquel que tiene ver con el alto nivel de abstencionismo de ese proceso electoral. El cual, según los datos del Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí (CEE, 1993) fue del 61,20 por cien, es decir que el número de ciudadanos que no votó en esa elección —más de 600.000— duplicó a los que sí acudieron a cumplir con ese derecho ciudadano.

Por ello, decidimos ampliar nuestro análisis y para tal efecto revisamos los datos y porcentajes que el abstencionismo alcanzó en las otras elecciones de

⁹¹⁰ Para ello, en una primera acción de su gobierno es modificada la Ley Estatal Electoral teniendo como punto central la consolidación ciudadana del organismo electoral como una garantía de la imparcialidad del proceso del año siguiente. Igualmente, se consideró legal la formación de coaliciones que los partidos de oposición habían pedido desde 1991 y el acceso equitativo de estos a los medios de comunicación. La ciudadanización consistió básicamente en el nombramiento de ciudadanos ajenos a los partidos políticos y al gobierno para formar el organismo electoral y el tribunal estatal de lo contencioso electoral. (Véase, Título Quinto, Capítulo primero, LEE, 1992).

Al respecto, vale la pena apuntar que la ciudadanización de este órgano electoral y su forma de integrarlo fue cuestionada y criticada en su momento por un miembro del Colegio de Economistas, Heladio Tristán, quien señalaba lo siguiente <<La clase pudiente fue la que accedió al Consejo Estatal Electoral, el actual CEE —ciudadano— se eligió especialmente para la elite potosina, puesto que no representa a ningún otro sector social de nuestra ciudadanía, solamente a los ricos. No es posible que un ciudadano común y corriente no tenga opinión en este Consejo.>> (Cfr. Sol de San Luis, 30—nov—1991, pp. 1 y 4 A)

⁹¹¹ De acuerdo a Araya (1994:107) las cifras de las elecciones otorgaron el 66% al PRI, el PAN 21%, el NPP el 8 por cien y otros partidos alcanzaron el 5% de la votación. De acuerdo con los datos del CEE (1993) el PRI en términos numéricos obtuvo 229.902 votos contra 70.229 del PAN, mientras que el PPS (1678 votos), PRD (8790), PARM (1393), PDM (3851) y el NPP 26.384 votos de un listado nominal de 912.813 votos.

Gobernador dentro del período de nuestro estudio. Teniendo como centro de nuestra atención el comportamiento del mismo, el cual, pareciera tener una doble relación⁹¹² si se le compara con el proceso de inestabilidad. De este modo, parece corroborarse el planteamiento anterior si se observan las cifras que el abstencionismo tiene entre 1979 y el año 2000.

Así nos encontramos de acuerdo con los datos de Banamex- Accival (2001) que el abstencionismo empieza a crecer de manera paulatina a partir de la elección para Gobernador de 1979⁹¹³. De este modo en la siguiente elección para Gobernador en 1985 este porcentaje se incrementa y se ubica en un 46,67 por cien⁹¹⁴. Mientras que para la elección del año de 1991 este presenta un comportamiento contrario ya que se ubicó en 38,03% aunque todavía alto si se le compara con el porcentaje del año de 1979. Sin embargo, en la elección extraordinaria de 1993 el abstencionismo presentó su nivel más alto⁹¹⁵ al alcanzar como ya se dijo el 61,20 por cien.

Otro hecho que también logramos percibir al analizar los datos electorales es que a partir de la elección de 1991 la votación del PRI empezó a bajar para presentar su nivel más bajo en la elección de 1997. A ese respecto, no queremos aventurarnos a encontrar alguna relación sobre este comportamiento toda vez que no es el propósito de nuestro trabajo, sin embargo, esto queda como un asunto pendiente de investigar ya que hasta ahora solo parece haberse subrayado este hecho sin profundizar en encontrar las causas o factores que expliquen este hecho⁹¹⁶.

⁹¹² A ese respecto, por un lado se pudiera pensar al analizar los datos que la inestabilidad política y el desaseo de la elección de 1991 parece haber propiciado un alto nivel de abstencionismo y/o participación de los ciudadanos en ese proceso electoral. Lo cual, nos llevaría a plantear un axioma donde a mayor inestabilidad política y desaseo electoral se correspondería un nivel más alto de abstención.

Vale la pena advertir y subrayar que el tema del Abstencionismo nos llama la atención toda vez que si los ciudadanos se rehúsan a cumplir con un derecho y un deber ciudadano, en términos de la gestión municipal motivar la participación de aquellos resulta una tarea compleja en un escenario de desconfianza hacia las instituciones públicas.

⁹¹³ De acuerdo a las cifras de Banamex— Accival (2001) el nivel de abstencionismo para ese año fue del 15 por cien ya que votaron 537.757 ciudadanos de un padrón de 634.951.

⁹¹⁴ Aunque aquí vale la pena señalar que el PAN no participó en la elección al no haber cumplido los requisitos sus candidatos. Y esto quizá también pudo influir en el comportamiento del electorado.

⁹¹⁵ Lo anterior si se toma en cuenta que para la elección de Gobernador de 1997, el abstencionismo de acuerdo con los datos del Consejo Estatal Electoral (CEE, 1997) alcanzó un 43 por cien.

⁹¹⁶ Al respecto, hay un artículo en el periódico Pulso (1997) bastante interesante que aborda este asunto titulado <<han decrecido votos para el PRI en elecciones para Gobernador>>, en el cual, se da cuenta como fue bajando la votación del

De esta manera, al trasladar nuestro nivel de análisis al ámbito municipal tomando en cuenta para ello los datos que presentamos en el cuadro V.2, se puede observar a primera vista que ese mismo comportamiento parece darse en las elecciones municipales del estado de San Luis Potosí, ya que el abstencionismo también presenta porcentajes superiores al 60 por cien, teniendo sus niveles más altos según se puede apreciar en las elecciones municipales de 1988 y 1991⁹¹⁷ y posteriormente parece seguir una tendencia a la baja.

En cuanto a la votación del PRI en las elecciones municipales durante el período de estudio se observa que también presenta una tendencia a bajar considerablemente de un 77,37 que obtuvo este partido en 1982 a un 43,58 para el año 2000, a diferencia — si se le compara— con la votación del PAN que tiene un comportamiento inverso, es decir, la votación del PAN tiende a aumentar considerablemente tanto en términos porcentuales como en números absolutos.

En resumen, en relación con el tema del abstencionismo queremos reiterar que si bien es cierto que las razones que pueden explicar la no-participación de los ciudadanos en las elecciones municipales del estado de San Luis Potosí parecen difíciles de encontrar, por lo menos no conocemos como ya mencionábamos un estudio a este respecto. Sin embargo, creemos que si se relaciona al abstencionismo con el período de inestabilidad y el desaseo de las elecciones es probable que ahí se puedan encontrar algunas claves que permitan su explicación⁹¹⁸.

PRI para ese cargo durante el periodo 1973—1997. Aunque también se incluye datos interesantes sobre la disminución de la votación de este partido para otros cargos de elección popular —Senadores, Diputados Federales y Estatales, y de la elección del ayuntamiento— en el municipio de la Capital. (Cfr. Pulso, de 28 de Marzo, 1997, pp.1 y 8 A)

⁹¹⁷ Solo para comentar que en ambas elecciones los periódicos locales coincidían en resaltar al abstencionismo como <<el gran triunfador de las elecciones>>. El encabezado del Sol de San Luis (1991) al día siguiente de las elecciones municipales celebradas el 1 de diciembre de ese año decía <<el Abstencionismo fue el gran ganador de las elecciones: llegó al 80% según calculo extraoficial>> y continuaba su lectura señalando que << en las casillas se reflejó la inconformidad>> sosteniendo dos causas de esto: en primer lugar los eventos relacionados con la renuncia de Fausto Zapata y en segundo lugar la crisis que viven los partidos políticos.

⁹¹⁸ Guillermo Pizzuto Zamanillo, presidente municipal del municipio de San Luis Potosí durante el periodo 1989 —1991 señalaba en una entrevista el día 2 de julio de 1991, que el abstencionismo había triunfado en las elecciones municipales de diciembre de ese año por <<el desprestigio que tienen los procesos electorales en el país, pero en el estado de San Luis Potosí más>>. (El Sol de SLP, p.3A). Igualmente resulta ilustrativo el contenido de la columna Prisma en ese mismo periódico que señalaba << Gano el Abstencionismo: la jornada electoral estuvo matizada por la ausencia de la ciudadanía potosina, lo que puso de manifiesto que a los electores ya no les interesa involucrarse en procesos en donde no existe certeza de que su voluntad será respetada (...)>>.

En ese sentido, aunque el dato no parece relevante, sin embargo, por lo menos nos llama nuestra atención que el abstencionismo haya disminuido a partir de la elección municipal de 1994⁹¹⁹ —véase cuadro V.2— que coincide con un período de mayor estabilidad política. Aunque, esto mismo quizá pudiera resultar probablemente que esté relacionado con una mayor legalidad, transparencia y mayor vigilancia que las elecciones municipales tendrían a partir de entonces y a la propia estabilidad que en esta entidad federativa se empezó a construir a partir de 1993.

Este nivel de participación social es relevante porque puede fortalecer la creación de capacidades institucionales según comenta Cabrero (2004) y por su parte Moreno (2007) señala que tanto la alternancia como la competencia política son factores determinantes del fortalecimiento de las capacidades institucionales.

5.3.2.1. Inestabilidad política y los cambios en los patrones de las relaciones intergubernamentales entre el Ejecutivo y los Presidentes Municipales.

Finalmente, para cerrar este punto sobre la inestabilidad política en el estado de San Luis Potosí queremos decir que además de los efectos políticos generales que esto mismo generó y que aquí hemos tratado de comentar en lo que concierne específicamente al régimen municipal, se pudo observar que este período parece haber propiciado una alteración de las relaciones intergubernamentales entre los Presidentes Municipales en turno y el Poder Ejecutivo, sobre todo durante el periodo de 1991 y 1993 por los constantes cambios de Gobernador.

Esto es importante si partimos de la idea planteada por Agranoff (1997) en el sentido de que las relaciones gubernamentales son también un factor que ayuda a construir capacidades de gestión.

En cuanto a esto, algunos de nuestros entrevistados nos contaron que su trato personal y el apoyo gubernamental del Gobierno del Estado tendieron a estar

⁹¹⁹ Solo acotar que si bien es cierto que el porcentaje del abstencionismo es todavía alto al ubicarse por encima del 50%, sin embargo, comparado con los índices más altos durante ese periodo resulta que a partir de entonces si se observa el porcentaje del abstencionismo (cuadro V.2) en las siguientes elecciones municipales de 1997 y 2000 la tendencia ha sido a disminuir hasta alcanzar en el año 2000 poco más de un tercio.

condicionados y dependieron del Gobernador en turno. Así parece entenderse que mientras el Ing. Gonzalo Martínez Corbala quiso ganarse el apoyo de los presidentes municipales para que apoyaran sus aspiraciones políticas de ser candidato a Gobernador en la elección extraordinaria de 1993, por ello se dedicó a conceder a muchos municipios la condonación de sus adeudos con el Gobierno del Estado⁹²⁰ y brindó apoyo de obras públicas estatales en algunos municipios. Igualmente, el Lic. Teófilo Torres Corzo en sus siete meses de gobierno parece haber favorecido más a algunos Presidentes Municipales que a otros.

Esta discrecionalidad en el ejercicio del poder público propiciaba que hubiera diferencias en el trato del Gobernador con sus 58 presidentes municipales y la conformación por así decirlo de un grupo de alcaldes favoritos del Ejecutivo y como contraparte un grupo que no lo era. Lo cual propició, según nuestro entrevistado, que esa deferencia se viera reflejada en las obras públicas estatales puestas en marcha en cada municipio.

De ese modo, se puede deducir que al haber existido tantos cambios en el Ejecutivo Estatal algunos alcaldes que se habían visto favorecidos con el anterior Gobernador al sucederse los cambios ya no disfrutaban del mismo trato. Eso mismo parece haber sucedido cuando el Lic. Horacio Sánchez Unzueta ganó la elección en 1993⁹²¹. Aunque en la actualidad ya en un periodo de estabilidad política del estado todavía resulta común que algunos Presidentes Municipales se quejen del trato que reciben por parte del Gobernador.

A ese respecto, el lector puede leer una encuesta que el periódico Pulso (2001) celebró entre los alcaldes del PAN que integran la Asociación de Municipios de Acción Nacional del estado de San Luis Potosí, en la cual algunos coincidieron en quejarse del trato diferenciado que el Gobernador Fernando Silva

⁹²⁰ De acuerdo con información de nuestras entrevistas el municipio de Matehuala parece haberse beneficiado de esta política y con ello el Presidente Municipal logró la condonación de la deuda pública que tenía el municipio en ese momento.

⁹²¹ En relación con este Gobernador, existe una columna del Periódico Pulso (1997) firmada por Adriana Ochoa (Pulso, 30 de marzo de 1997, p. 1—A) donde se analiza la labor y relación del Ejecutivo Estatal con las autoridades municipales durante 1996 y 1997. En resumen, se señala que al revisar la agenda del Gobernador Horacio Sánchez Unzueta se concluía que éste realizó muy pocas visitas a los municipios marginados al igual que aquellos en manos de la oposición — con excepción de Matehuala — y que los municipios <<sin problemas>> eran los preferidos en las giras oficiales del Gobernador. De este modo, ponen como ejemplo que mientras el municipio de Santa Catarina donde el 77,6 por cien de la población padece marginación en alto grado, el gobernador solo lo visitó 3 veces a diferencia del municipio de Rioverde y Soledad donde el Ejecutivo estuvo en 13 y 7 ocasiones respectivamente.

Nieto les otorga a ellos comparado con el que reciben los Presidentes Municipales del PRI. En referencia a esto, nos parece muy patente esa situación en lo señalado por los alcaldes de Cerritos y Santo Domingo cuando el primero asevera que <<cuando pedimos apoyo simplemente nos dicen que no hay recursos>>⁹²².

5.3.3. Las mayorías en el Congreso del Estado de San Luis Potosí como mecanismo del control legislativo y del régimen municipal.

Si bien es cierto que el número de Diputados que integran el Congreso del Estado de San Luis Potosí ha crecido en siete diputados más en el periodo que va de 1983 a 2000, sin embargo, pudimos observar que durante todo este tiempo el PRI ha mantenido bajo su mayoría el control político del Poder Legislativo ya que los partidos de oposición apenas hasta la década de los noventa empezaron a tener una mayor presencia de representación política en el Congreso⁹²³.

De este modo, la conformación de la LVI legislatura⁹²⁴ de este órgano legislativo tuvo un mapa de integración mucho más plural ya que de los 27 diputados, el PRI tiene la mayoría al sumar un total de 14 diputados (9 de mayoría y 5 de representación proporcional), mientras que el PAN sumo 11 diputados —seis y cinco respectivamente— y el PRD logro obtener dos diputados por la vía de la representación proporcional (puede verse los datos del cuadro III.2).

No obstante lo anterior, huelga decir que el número de diputados de oposición parece no haber sido suficiente como para poder marcar los tiempos de

⁹²² Véase, Ramírez Gallegos, Alejandro, << Insisten Alcaldes Panistas; sufren —desatención— del Gobierno Estatal. El que menos se queja de que no lo visita en Gobernador >>, en Periódico Pulso de 29 de agosto de 2001.

⁹²³ Solo para comentar que en 1983 el total de los Diputados de oposición apenas sumaba a 5 de los 20 Diputados que conformaban el Congreso del Estado. Además al revisar los datos de la composición de este Congreso (Lujambio, 2000; Banamex—Accival, 2000) se puede advertir que la tendencia de la representación política de la oposición entre 1983 y 1993 era tener en conjunto a no más de 5 diputados electos por el principio de representación proporcional ya que hasta en la elección de diputados locales del 18 de abril de 1993 el PRI gana los 13 distritos de mayoría. Esto parece contrastar con los resultados de las elecciones de Diputados Locales de 1997 donde ya se observa que los partidos de oposición sobre todo el PAN empiezan a ganar en los distritos por el principio de mayoría relativa, llamando la atención que esos triunfos coincidían con distritos ubicados en las zonas urbanas. De esta manera, tanto en la elección del 11 de julio 1997 como en la del 2 de julio del 2000 el PAN logró ganar en seis distritos la mayoría — los 4 de la capital, el distrito X de Rioverde y el IX de Soledad— y por el número de votos pudo obtener 5 diputaciones por el principio de Representación Proporcional.

Por otra parte, al revisar los datos electorales del Consejo Estatal Electoral (CEE, 1997 y 2000) nos permitieron corroborar que el PRI parece seguir ganando en aquellos distritos que coinciden con una población más de carácter rural de la región Huasteca y el Altiplano.

⁹²⁴ De acuerdo con información de la página del Congreso del Estado de San Luis Potosí, esta entidad federativa instaló su primer congreso constituyente a partir de 1824 y a partir de ahí se contabilizan las legislaturas. La LVI corresponde al periodo de 2000 a 2003. Véase: <http://148.235.65.21/LIX/>

la agenda legislativa y el control de las principales comisiones legislativas⁹²⁵ en el congreso de esta entidad federativa, ya que esto tradicionalmente⁹²⁶ ha sido una tarea bajo el control del grupo parlamentario del PRI en la que su coordinador siempre ha tenido la representación de este poder y el control de la mayoría de las comisiones de dictamen legislativo.

Esto mismo le ha permitido al PRI controlar no solo la agenda legislativa sino también los tiempos del Congreso del Estado⁹²⁷. El cual, efectúa su labor legislativa a partir de dos periodos legislativos — uno ordinario y uno extraordinario⁹²⁸— aunque en todo caso está considerada la posibilidad de convocar a periodos extraordinarios para abordar algún asunto que no entró o no se discutió en los periodos regulares.

Sin embargo, el problema estriba en que si bien es cierto que la constitución reconoce a cualquiera de los diputados que conforman el Congreso el derecho a convocar a período extraordinario, no obstante en la práctica tradicionalmente ha sido la Diputación Permanente —que funciona en los periodos de descanso del Congreso— y el propio Ejecutivo Estatal al amparo legal, los que han controlado los tiempos de este órgano legislativo y de representación política.

⁹²⁵ Para el despacho de los asuntos legislativos el Congreso del Estado de San Luis Potosí de acuerdo con su Ley Organiza (artículos 84 al 88) señala que el Congreso se integrara por tantas comisiones como requiera, pudiendo ser éstas permanentes, temporales, de protocolo y cortesía o bien especiales. Entre las primeras encontramos la Gran Comisión, la de dictamen legislativo, la de gestoría y quejas y la del instituto de investigaciones legislativas. Mientras que las temporales son las de investigación y las jurisdiccionales. Por su parte las especiales son aquellas que se crean de manera transitoria y con el objeto de conocer un asunto de interés del Congreso y de la comunidad. Véase, <http://148.235.65.21/LIX/>

⁹²⁶ Al momento de redactar estas líneas, el Congreso Estatal de San Luis Potosí como parte de esa tradición no institucionalizada está inmerso dentro de lo que parece ser una crisis de orden político institucional ya que si bien el PRI obtuvo en la elección del 6 de julio de 2003 una débil mayoría — 12 diputados— sobre el PAN —11 diputados—. Sin embargo, la alianza o bloque de este último partido con los dos diputados del PRD y los otros dos diputados, uno del Partido Conciencia Popular y otro del PVEM, le hicieron mayoría al PRI dándole según una nota periodística una sopa de su propio chocolate al no permitirle el hacerse del control de la Gran Comisión y de las principales comisiones en la LVII legislatura. (Al respecto Cfr. Pulso del 13 al 19 de septiembre de 2003. Aunque se admite que el tema dará mucho mas de que hablar)

⁹²⁷ Vale la pena comentar que en una nota del Sol de San Luis (23 de diciembre de 1982) los diputados del PAN se quejaban de que la mayoría del PRI en el Congreso del Estado había legalizado las elecciones municipales del 5 de diciembre de ese año de manera unilateral y sin haberles tomado en cuenta, por tanto, denunciaban que eso era ilegal y que para ello deliberadamente no se les avisó de la hora de la sesión. Por su parte en la Columna Prisma de ese mismo periódico (idem) se decía en relación con eso mismo que << En el Congreso Estatal a los Diputados de Oposición no se les da el lugar que les corresponde, ya que ni siquiera les notificaron la hora de la sesión>>.

⁹²⁸ De acuerdo al art. 52 de la CPESLP (1996) el periodo ordinario comienza labores el 15 de septiembre al 15 de diciembre de cada año y puede ser prorrogado por un mes, en cambio el extraordinario no puede prorrogarse y debe comenzar el 1 de abril y terminarse el 30 de junio. Básicamente los asuntos a conocer en el caso del primero son: aprobar las leyes de ingresos del estado y municipios y examinar y aprobar el presupuesto anual. En cambio el segundo periodo se ocupa para, la revisión y aprobación de las cuentas públicas del Gobierno del Estado y los municipios. (Cfr. art.53, CPESLP, 1996)

Vale la pena agregar, que esa misma mayoría le ha permitido al PRI controlar el Congreso del Estado y al mismo tiempo a través de la Comisión de Vigilancia mantener el control de la Contaduría Mayor de Hacienda que es la encargada de efectuar los trabajo de auditoría y revisión de las cuentas públicas de los municipios (véase Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del estado de SLP, 1993)⁹²⁹. Por tanto, legalmente este órgano auditor tiende a operar en el sentido y en la línea que le defina el Presidente de la Comisión de Vigilancia.

Sin embargo, más allá de esos fines legales y de acuerdo a la opinión de algunos de nuestros entrevistados se coincide en que normalmente aquellos municipios donde gobierna la oposición parecen ser objeto de una mayor supervisión. Esta práctica tiene como propósito o despropósito desprestigiar al adversario político y con ello el PRI este nuevamente en condiciones de ganar aquel municipio perdido y en manos de la oposición.

A ese respecto, Salvador Nava presidente municipal del municipio de San Luis Potosí durante 1983—1985 sostenía que <<en San Luis Potosí ha sido imposible vivir en la democracia, ya que allí no se llevan a cabo los objetivos de la apertura democrática, pues es evidente que tanto el Gobierno del Estado como el Congreso del Estado han estado en contra de un ayuntamiento independiente, sin tomar en cuenta que, con esto, lo único que se consigue es fastidiar al pueblo>> (El Sol de San Luis, 9 de Mayo de 1983).

Posteriormente, el mismo Dr. Nava en una entrevista daba cuenta de su calvario para conseguir ingresos para el Ayuntamiento y del bloqueo político que tanto el Gobierno del Estado como el Congreso del Estado efectuaban a su gestión, señalando que <<Quisimos subir los impuestos, ya que para el abastecimiento de agua potable a la ciudad, tenemos un déficit de 15 millones de pesos mensuales y el Congreso no lo aprobó, debido a que el Gobierno del

⁹²⁹Por reformas recientes de 2006 ese organismo se transformó en lo que ahora es la Auditoría Superior del Estado. siendo una de sus características una mayor autonomía. véase la Ley de creación: http://148.235.65.21/LIX/documentos/leyes/Ly_Auditoria_Superior.pdf

Estado manipula a la Cámara de Diputados y las decisiones del Gobernador se aprueban por mayoría>>⁹³⁰.

Por su parte, la columna Prisma del Sol de San Luis (1983) ponía el acento en el papel que el Congreso y el Gobierno del Estado estaban asumiendo en contra del municipio de San Luis Potosí encabezado por el Dr. Nava. El contenido de la columna aseveraba que la conducta del Congreso era un arma de dos filos pues el legislar contra el ayuntamiento luego le representaría doble trabajo si en la próxima elección ganaba un miembro del PRI. De ese modo, textualmente se apuntaba lo siguiente:

<< No están fuera de la razón los abogados potosinos que han observado la actuación del Congreso del Estado. Afirman que ha aprobado leyes con todo el deliberado propósito de <<ahogar>> al actual Ayuntamiento de la Capital por no ser de extracción Priista, pero, si el próximo presidente del cabildo llega a quedar en manos del PRI, el Congreso tendrá que derogar todos estos decretos porque no habrá con quien pelear>> (Cfr. El Sol de San Luis, 14 de febrero de 1983)

Esta clase de prácticas consideramos que son factores que atentan contra la autonomía municipal, y al mismo tiempo limitan el fortalecimiento de las capacidades de gestión de cualquier gobierno municipal que se vea sometido a este tipo de mecanismos de control político discrecional. Afortunadamente el proceso de alternancia política ha permitido la transformación del sistema político e institucional del estado de San Luis Potosí y con ello estas prácticas poco a poco han tendido a desaparecer, permitiendo así que comience a funcionar un esquema de mayor coordinación y gestión intergubernamental de los asuntos públicos entre los gobiernos estatal y municipal.

⁹³⁰ Cfr. El Sol de San Luis de 29 de mayo de 1984, pp. 1 y 3 A. Igualmente En una nota titulada "El sube y baja de Jonguitud y Nava" da cuenta de la tensa relación existe entre el Gobernador y el presidente municipal. Sol de San Luis de 6 de mayo, 1983, p. 1 y 2 A.

5.3.4. Competencia electoral y alternancia política en el ámbito municipal del Estado de San Luis Potosí: Del poder absoluto al poder compartido.

El propósito de este epígrafe es analizar cómo el proceso de competencia política en el ámbito municipal fue un detonante para las alternancias políticas en el espacio político municipal y como poco a poco esta dinámica de alternancias fue transformando el sistema de partidos y la representación en los municipios.

En ese contexto es importante subrayar que la alternancia política en el estado de San Luis Potosí y en el ámbito municipal se da por primera vez en el municipio de San Luis Potosí en 1958 (Martínez Asad, 1985; Salinas Danae, 1992) y dentro del periodo de nuestro estudio en 1982 tal como se puede verse tanto en el cuadro V.3 como en el cuadro V.4. De este modo se puede observar que en el año 1979 los 56 municipios de esta entidad federativa estaban en manos del PRI, sin embargo para el año 2000 según se aprecia en el cuadro V.3 ese mapa político que reflejaba el poder absoluto que el PRI tenía en los municipios del estado de San Luis Potosí parece haber cambiado tanto cuantitativa como cualitativamente.

Cuadro V. 3. Número de municipios ganados por partidos en las elecciones municipales del Estado de San Luis Potosí 1979-2000.

AÑO DE ELECCIÓN/ PARTIDO	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000	TOTAL DE MUNICIPIO
PAN	0	1 ⁹³¹	0	3	8	7	15	18	52
PRI	56	55	56	53	46	48	35	34	327
PRD					0	0	4	2	6
PT						0	3	1	4
PARM	0	0	0	0	1	1	0	0	2
NPP						0	0	1	1
PDM	0		0	0	0	0	1	0	1
ALIANZA POR MEXICO								2	2

Elaboración propia con datos de BANAMEX – ACCIVAL (2001), Alain de Remes (2000), CEE (1997 y 2000.)

⁹³¹ ALIANZA PAN—PDM—FC

La imagen del mapa político del estado de San Luis Potosí refleja de acuerdo a los datos del cuadro V.3 y V.4 que el poder municipal al año 2000 es mucho más compartido entre los partidos políticos ya que de 58 municipios el PRI solo gobierna en 34. Por su parte el PAN gobierna 18 municipios, en tanto que el PRD es gobierno en dos municipios. El PT y el NPP gobiernan cada uno en un municipio y la Alianza por México —PRD y PT— lo hacen en dos municipios.

Esos datos por si solos no parecen decirnos mucho como ya lo habíamos mencionado en el tercer capítulo cuando presentamos los datos nacionales. De ahí que para dimensionarlos aún más creemos necesario tomar en consideración el porcentaje de población que gobierna cada uno de los partidos políticos, partiendo para ello los datos aportados en el cuadro V.1.

De esta forma al hacer un análisis de los datos se puede afirmar que no existe una correspondencia entre el número de municipios que gobierna cada partido y el total de la población que gobiernan⁹³². De esta manera, encontramos que en el caso del PRI que forma gobierno en el mayor número de municipios del estado (34 de ellos) esto le permite gobernar desde el espacio municipal a un 37,67 por cien de la población del estado, en contraste con el PAN que forma gobierno en 18 de los 58 municipios sin embargo ahí vive el 57,47% de la población del estado de San Luis Potosí.

En ese mismo sentido, de acuerdo con las bases de datos de Banamex—Accival (2001) y de Alain de Remes (2000) se puede observar claramente con los datos del cuadro V.3., la presencia del monopolio político que ejerció el PRI en los procesos electorales municipales del estado de San Luis Potosí durante el periodo de nuestro estudio. En ese contexto, al analizar los resultados de un total de 6 elecciones municipales celebradas durante el período 1979 a 2000, que en suma

⁹³² Esa relación parece ser solo representativa para el caso de los partidos PRI y PAN, toda vez que en el caso de otros partidos por las características o tipología de los municipios que gobiernan se puede entender una correspondencia entre el número de municipios que gobiernan y el porcentaje de población —cfr. cuadro V.1—. De esa forma, tenemos que el PRD por su parte apenas gobierna 2 municipios con 17.135 habitantes que representan el 1% del total de la población del Estado. El PT gobierna apenas al 1,47% de la población y el Nava gobierna al 0,74% de la población que representa el municipio de Tampacán con respecto al total del estado. En tanto que la Alianza por México —formada por el PRD y PT— gobierna al 1,97 por cien de la población del estado.

representaron la renovación de las autoridades y la disputa de 452 municipios⁹³³. Los datos dejan al descubierto el poder absoluto y el monopolio que el PRI llegó a tener en el ámbito municipal ya que logró ganar 327⁹³⁴ veces, seguido por el PAN con 52 y 6 veces el PRD.

En ese mismo contexto los datos aportados en el cuadro V.3 permiten observar también como el PAN comienza a tener mayor peso político en la representación municipal a partir de la elección municipal de 1988 y aunque el número de municipios que va ganando pareciera no crecer, sin embargo, su presencia y peso político tiende a valorarse cuando se toma como referencia el número de población y el tipo de los municipios que gobierna. De este modo, si bien es cierto que el PAN en 1991 apenas logró ganar 8 de los 56 municipios, no obstante, esto mismo le permitió gobernar a tres de los seis municipios más grandes en términos de población⁹³⁵ y principales centros urbanos del estado, Matehuala, Ciudad Valles, San Luis Potosí.

Otro dato interesante en relación con la participación de ese partido dentro de los procesos electorales municipales es la evolución que su votación presenta a lo largo del período de nuestro estudio, la cual, ha tendido siempre a crecer. Esto mismo se puede corroborar si se observa el cuadro V.2 en el que podemos observar como la votación del PAN pasó de un 15,71 por cien en 1982 a un 36,98% en las elecciones municipales de 2000. Este dato parece interesante si se compara con la votación que el PRI obtiene durante ese mismo período, la cual

⁹³³ Al respecto hemos considerado y multiplicado el número de municipios por el número de elecciones municipales, tomando en cuenta que hasta 1994 eran 56 municipios y si bien es cierto que desde entonces hay 58 municipios, sin embargo, hemos descontando que en la elección de 1994 en dos nuevos municipios no se celebraron elecciones ya que el Congreso del Estado nombró un Consejo Municipal.

Como no es objeto de esta tesis, al momento de redactar nos damos cuenta que sería interesante hacer un estudio más detallado sobre este tema, donde en lugar del número de municipios se tome en consideración el número de cargos políticos —síndicos, regidores y presidentes municipales— que cada partido ganó durante ese período.

⁹³⁴ Solo para comentar que de acuerdo al análisis de los datos de Banamex Accival (2001) y Alain de Remes (2000) pudimos observar que en las elecciones de 1982, 1985 y 1988 el PRI ganó 11, 9 y 1 municipios respectivamente con votaciones del 100% y en 9, 5 y 7 municipios con más del 99 y menos del 100% de la votación total. Sin embargo, esos porcentajes de votación desaparecieron a partir de 1991 ya que en tan solo un municipio el PRI obtuvo una votación superior al 99% y en 8 superior al 90%. Por el contrario en las elecciones de 1994, 1997 y 2000 se pudo observar que el PRI comienza a obtener niveles de votación a la baja —véase el cuadro V.2—, mismos que se reflejan en la elección del año 2000 donde su votación más alta fue en tan solo un municipio con el 66,10% mientras que la más baja fue del 27,10%.

⁹³⁵ Como ya se había comentado, los seis municipios más grandes en población del estado de San Luis Potosí de acuerdo al cuadro V.1 son en ese orden: 1. San Luis Potosí. 2. Rioverde, 3. Ciudad Valles, 4. Tamazunchale, 5. Soledad de Graciano Sánchez y 6. Matehuala.

sigue un proceso inverso ya que por un lado disminuye su número de votos y también el porcentaje de su votación, la cual pasó del 77,37 al 43,58 por cien.

Ese comportamiento que los partidos políticos tienen en los resultados electorales y una mayor competencia electoral son desde nuestra perspectiva particular los factores que parecen haber potenciado las alternancias políticas en los municipios del estado de San Luis Potosí. En ese sentido, si se analizan los datos del cuadro V.4 se puede ver que las alternancias políticas en esta entidad federativa presentan datos bastante interesantes.

De esa manera, vale la pena mencionar que al ampliar ese análisis sobre las alternancias políticas se puede corroborar que en solo 23 de los 58 municipios que conforman el estado de San Luis Potosí no se han presentado alternancias político partidistas, es decir, que el PRI es y ha sido hasta el año 2000 la única fórmula política que ha gobernado en estos municipios tal como se muestra en el cuadro V.4. Igualmente siguiendo con esa lectura y teniendo en cuenta esos mismos datos (cuadro V.4) se puede ver que la mayoría de esos 23 municipios se encuentran en la región Huasteca (11), seis en el Altiplano, cuatro en la región Media y tan solo 2 en la región Centro.

Un dato interesante con el tema de las Alternancias es aquel que nos permite ver que en 8 municipios⁹³⁶ donde el PRI había perdido la elección en el siguiente proceso tuvo la posibilidad de recobrar ese espacio de poder. De estos municipios llama nuestra atención el caso de Ciudad Valles donde en ambas elecciones resultó como triunfador de las elecciones Eligio Quintanilla un ex militante del PRI. Lo curioso del caso es que en la elección de 1991 ganó la elección postulado por el PAN y para la elección de 1997 el partido que lo postula es el PT según se observa en los datos del cuadro V.4. Esta situación deja al descubierto cómo funcionan los sistemas de partidos en el ámbito municipal.

⁹³⁶ Nos referimos a los siguientes municipios: 1. Villa de Guadalupe, 2. San Cirilo de Acosta, 3. Rayón, 4. Tierra Nueva, 5. Lagunillas, 6. Ciudad Valles, 7. Cedral y 8. Armadillo de los Infantes.

Cuadro V. 4. Alternancias políticas en el régimen municipal de San Luis Potosí: 1980—2000.

Municipios	Elecciones							
	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003 ⁹³⁷
1.Ahualulco	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN
2.Alaquines	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
3.Aquismón	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN
4.Armadillo de los Infantes	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN
5.Axtla de Terrazas	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
6.Cárdenas	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRD	PRI	PAN
7.Catorce	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
8.Cedral	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PDM	PRI	PRI
9.Cerritos	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN
10.Cerro de San Pedro	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD	PRI
11.Ciudad del Maíz	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PRI	PAN
12.Ciudad Fernández	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	
13.Ciudad Valles	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PT	PRI	PRI
14.Coxcatlán	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN
15.Charcas	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
16.Ébano	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD	PAN	
17.El Naranjo							PRI	PAN
18.Guadalcázar	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
19.Huehuetlán	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
20.Lagunillas	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI	PRI	PRI
21.Matehuala	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PRI	PAN	PRI
22. Matlapa	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
23. Mexquitic de Carmona.	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
24. Moctezuma	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
25.Rayón	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI
26. Rioverde	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PRI
27.Salinas	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN
28.San Antonio	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	
29.San Ciro de Acosta.	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI	PAN	PAN
30. San Luis Potosí.	PAN	PRI	PAN	PAN	PRI	PAN	PAN	PAN
31.San Martín Chalchicuátla	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
32.San Nicolás Tolentino	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN
33.Santa Catarina	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
34.Santa María del Río	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN
35. Santo Domingo.	PRI	PRI	PRI	PARM	PAN	PT	PAN	PT
36.San Vicente Tancuayalab.	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI

⁹³⁷ En esta elección se van a segunda vuelta solo tres municipios, Xilitla, Soledad y Mexquitic. Los resultados de la primera vuelta generaron el siguiente mapa político municipal: PRI 29 municipios, PAN 21, PRD 2 —Moctezuma y Tanlaías— y el PT 3 municipios, Santo Domingo, Charcas y Villa de Ramos.

Municipios	Elecciones							
	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003 ⁹³⁷
37. Soledad de Graciano Sánchez.	PR	PRI	PRI	PRI	PARM	PAN	PAN	
38. Tamasopo	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD	A POR MÉXICO	
39. Tamazunchale	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
40. Tampacán	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	NPP	PAN
41. Tampamolón Corona.	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD	PRI
42. Tamián	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
43. Tancanhuitz de Santos.	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
44. Tanlajás	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD	A POR MÉXICO	PRD
45. Tanquián de Escobedo.	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN
46. Tierra Nueva	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	
47. Vanegas.	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN
48. Venado					PAN		PAN	PAN
49. Villa de Arista.	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN	PRI	PRI
50. Villa de Arriaga	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI
51. Villa de Guadalupe.	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI
52. Villa de la Paz	PRI	PRI	PAN	PAN	PRI	PAN	PAN	PAN
53. Villa de Ramos.	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PT	PT	PT
54. Villa de Reyes	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI
55. Villa Hidalgo	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN
56. Villa Juárez	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN
57. Xilitla	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	
58. Zaragoza.	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PRI	PAN	PRI

Elaboración propia con datos de BANAMEX—ACCIVAL (2001), CEE (1997,2000), ALAIN DE REMES (2000) Y notas periodísticas del Sol de San Luis (1982, 1985, 1988, 1991, 1994,2000)

El caso de Eligio Quintanilla en Ciudad Valles es interesante porque nos permite observar cómo funcionan los sistemas de partidos y las franquicias políticas en los municipios pero también se puede corroborar el uso político que se le da a la fiscalización de las cuentas públicas municipales y el control político que ejerce el Congreso del Estado hacia los municipios. En este sentido a partir de la revisión hemerográfica⁹³⁸ encontramos que este municipio siempre estuvo bajo la lupa de la Contaduría Mayor del Congreso del Estado sobre todo en el segundo periodo que gobernó Eligio ese municipio.

⁹³⁸ Para tal efecto se puede revisar los meses de mayo a diciembre de 2000 y de mayo de 2002 de los periódicos El Mañana de Valles y el Sol de San Luis.

Al analizar el contexto político encontramos que al final de ese trienio (1997-2000) se presentó un desenlace inédito ya que el presidente municipal (Eligio Quintanilla) presenta licencia al cargo⁹³⁹ para poder participar como candidato a Diputado Local. Lo cual no tiene nada de extraño, sin embargo el hecho nos permite corroborar el control legislativo y uso discrecional y político de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de Estado es la decisión de este poder mediante procedimientos no tan claros retirarle el fuero constitucional al alcalde con licencia aun cuando el diseño institucional permite conservar el fuero constitucional cuando se tiene la licencia.

De este modo, el ex alcalde del municipio de Cd. Valles de andar en plena campaña política por la diputación fue a parar al centro penitenciario del estado, por una denuncia que de facto prospero en el Supremo Tribunal del Estado y que la Procuraduría del Gobierno estatal se dispuso a cumplimentar con la orden de aprehensión. Posteriormente, una vez pasado el proceso electoral logró salir en libertad y en el año 2002 el Congreso del Estado le inhabilitó por 15 años para ejercer cargos públicos al haber revisado la Contaduría Mayor la cuenta pública municipal durante el período de su cargo como alcalde⁹⁴⁰.

Por otra parte, siguiendo con el análisis de las alternancias políticas se puede observar con los datos del cuadro V.4 que en 35 de los 58 municipios ha sido posible que otros partidos distintos al PRI gobiernen en los municipios del estado de San Luis Potosí. Destacando en ese sentido el PAN ya que en 23 de esos 35 municipios ha representado la segunda opción de gobierno, lo cual fortalece nuestra afirmación de que el sistema de partidos en este estado funciona

⁹³⁹ Solo para comentar que en México el diseño institucional no permite la renuncia a los cargos de elección popular. Es decir, los cargos públicos son irrenunciables y para ello existe en su caso la figura de la licencia temporal o indefinida al cargo pero no la renuncia.

⁹⁴⁰ Al respecto puede verse, Castañón Aguilar Graciela, <<Inhabilitaron a ex alcaldes: aplica Congreso Multas por irregularidades en cuentas públicas>>, en periódico Pulso de 10 de mayo de 2002.

En otra nota del mismo periódico titulada <<Los Ex - alcaldes de Valles se defienden>>. Llamó nuestra atención lo señalado por Eligio Quintanilla quien según esta misma nota opino con relación a la multa y medida tomada por el Congreso del Estado que << (...) es una amenaza cumplida que se veía venir y que tiene un trasfondo político (...) Quintanilla consideró que es natural que conforme se acercan las elecciones sucedan este tipo de situaciones, porque siempre han pretendido descalificarlo en la mesa, no en las urnas; Y advirtió que pese a que se le haya sancionado no coartarán la libertad de participación de su esposa Victoria Álvarez en la búsqueda de la Presidencia Municipal.

Desde luego que sintieron que yo significaba un obstáculo, pero creo que se les pasó la mano, no se conformaron con inhabilitarme de aquí al 2006 o al 2009, sino que sintieron que tenía piernas para llegar hasta el 2000. Claro que este tipo de situaciones provocan molestia e inconformidad, pero no - temor>>.

como bipartidista no obstante la presencia que otros partidos⁹⁴¹ comienzan a tener en el sistema político de esta entidad federativa.

Esos mismos datos del cuadro V.4 permiten observar que en el municipio de San Luis Potosí (la capital⁹⁴² del estado), es donde el PAN ha ganado el mayor número de veces, cinco de las 7 elecciones durante el período de nuestro estudio, y ha generado un voto duro que lo hace ver como un partido hegemónico. Su presencia como se comentaba ha ido en aumento y con ello ha alterado el sistema de partido hegemónico que existía antes de la reforma de 1983 a un sistema bipartidista. De este modo, los datos del cuadro V.4 permiten observar que en el municipio de Villa de la Paz el PAN ha ganado en cuatro ocasiones, mientras que en Matehuala y Villa de Zaragoza el PAN ha logrado ganar en tres de las siete elecciones municipales.

Siguiendo con esa explicación tenemos que el municipio de Santo Domingo presenta un caso de alternancia y de funcionamiento del sistema de partidos algo atípico. Como se puede observar con los datos del cuadro V.4 el PRI gobernó hasta 1991 y a partir de entonces cuatro partidos distintos al PRI han gobernado ese municipio (el PARM, PAN y PT).

Esta misma situación deja ver que el sistema de partidos del municipio de Santo Domingo dejó de funcionar y por razones del diseño institucional hoy parece funcionar bajo la lógica de franquicias políticas dando lugar a que el liderazgo político y el sistema clientelar prevalezca sobre los partidos políticos. Aunque como lo veremos en el siguiente capítulo la alternancia política no parece haber sido un factor para el desarrollo de las capacidades institucionales municipales en los términos que lo plantea Moreno (2007) y por tanto el modelo de gestión de este municipio es un modelo de gestión basado en métodos clientelistas.

⁹⁴¹ En ese sentido, en el cuadro V.4 se puede observar que el PRD en cuatro municipios ha representado la opción para la alternancia política. Mientras que el PT en Villa de Ramos ha refrendado su triunfo en las dos últimas elecciones (1997 y 2000). Por su parte, se observa que el PDM en 1997 fue el canal para la alternancia política en el municipio de Cedral, sin embargo, para la siguiente elección el PRI recuperó ese municipio.

⁹⁴² Como ya se comentaba, este municipio presenta como una de sus características políticas, la de haber sido el primer municipio del estado de San Luis Potosí en ser gobernado por un partido distinto al PRI en 1982. Aunque ya en 1958 también se había dado el mismo caso. En ambas ocasiones fue gobernado por el Dr. Salvador Nava Martínez.

En síntesis, al observar los datos de los cuadros V.2, V.3 y V.4 podemos ver claramente que aunque el número de partidos políticos que compiten en las elecciones municipales es amplio, sin embargo, un hecho que nos parece evidente es que la tendencia de preferencias electorales de la población del estado de San Luis Potosí se ha centrado solo en dos fuerzas políticas que han podido permear en la política municipal, el PRI y el PAN. Por tanto se puede llegar a decir que ese pluralismo político parece descansar sobre la base de un bipartidismo bien identificado⁹⁴³ con una parcela de la votación total en el año 2000 para el PRI del 43,58% y para el PAN un 36,98%.

⁹⁴³ Vale la pena señalar de acuerdo a los datos del cuadro V.2 que la tercera fuerza política siempre ha estado muy por debajo del porcentaje del PAN. Por ejemplo el PDM que fue la tercera fuerza en 1982 y 1985 apenas obtenía el 5,42 y el 2,79%. En 1988 el PFCRN alcanzó el 2,52%, y en 1991 el PARM el 1,41 por cien. Por su parte el PRD ocupa el tercer lugar aunque con votaciones que no rebasan el 10%. En ese sentido, llama nuestra atención el caso del PPS cuya votación siempre fue uniforme y no trascendió más del 1 por cien.

CAPITULO 6. El estudio de los casos.

Introducción

Este capítulo tiene como propósito realizar un análisis comparativo de las capacidades de gestión en los seis municipios que conforman nuestro estudio, lo cual nos permitirá identificar en cada uno de ellos sus capacidades financieras, administrativas, de prestación de servicios y reglamentarias, así como aportar evidencia empírica para explicar hasta qué punto la reforma municipal de 1983 permitió a los gobiernos de esos municipios crear y fortalecer sus capacidades de gestión.

Para ello, hemos dividido el contenido de este capítulo en dos grandes apartados. En la primera parte se hace una descripción general de cada municipio a partir del análisis de las variables de contexto. De esta forma se aportan y analizan los datos históricos, socioeconómicos y políticos-electorales del gobierno de cada una de las unidades de análisis que estudiamos lo cual nos permite explicar el grado de desarrollo económico y político en cada uno de ellos, así como implícita y explícitamente sus similitudes y diferencias.

En ese contexto el análisis comparado de las capacidades de gestión de los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad de Graciano Sánchez está contenido en la segunda parte de este capítulo. La sistematización de los datos se hizo tomando como referencia las variables e indicadores ya descritos en el primer capítulo así como el hilo explicativo de los anteriores capítulos.

Vale la pena señalar que la organización y presentación de cada uno de los municipios que se hace en la primera parte se corresponde a cuestiones de orden alfabético. Asimismo, es preciso decir que tanto para la construcción de los

casos como para el análisis comparativo nos fueron de gran utilidad los datos tanto de fuentes estadísticas como documentales que han estudiado previamente esos municipios⁹⁴⁴ así como las evidencias recopiladas en nuestro estudio de campo.

6.1. La descripción y análisis de los casos.

Como ya se mencionó el propósito de esta primera parte es aportar los datos históricos, socioeconómicos y político-electorales del gobierno de cada una de nuestras unidades de análisis, lo cual nos permite describirlos y analizarlos así como conocer de manera implícita y explícita sus diferencias y similitudes.

Ciertamente los datos socio-económicos nos permiten identificar el perfil económico y el grado de desarrollo de cada municipio. En tanto que los datos políticos además de ofrecernos una perspectiva sobre la integración del ayuntamiento también nos ayudan a conocer el funcionamiento del sistema electoral y de partidos en el sistema político de cada uno de los municipios, así como los datos de la competencia electoral y las alternancias políticas.

Esta información además de ofrecer una visión socio-económica y política de cada uno de los municipios también es insumo importante para el análisis de sus capacidades reglamentarias, de prestación de servicios, administrativas y financieras lo cual al final nos permite aportar evidencia empírica sobre las capacidades de gestión de estos seis municipios y con ello corroborar o rechazar nuestra hipótesis.

⁹⁴⁴ A ese respecto nos referimos a los siguientes materiales. Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, Gobierno del Estado de San Luis Potosí, << Los Municipios de San Luis Potosí>>, en, Enciclopedia de los Municipios de México, Colección 1ª. Edición, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1988; INAFED, << Los Municipios de San Luis Potosí>>, en, Enciclopedia de los Municipios de México, México, 2002; Pedraza Montes, José Francisco, Sinopsis histórica de los municipios del estado de San Luis Potosí, editado por Gobierno del Estado de San Luis Potosí— Centro Estatal de Estudios Municipales, San Luis Potosí, México, 1993; Sobrino Jaime (coord.), Una mirada a los gobiernos municipales, El Colegio Mexiquense A.C, Zinacatep, Estado de México, 1999, pp.33—108; INEGI, Cuaderno estadístico municipal del municipio de Matehuala, México, 1993; INEGI, Cuaderno estadístico municipal del municipio de Santa Catarina, México, 1998; INEGI, Cuaderno estadístico municipal del municipio de San Luis Potosí, México, 1997; INEGI, Cuaderno estadístico municipal del municipio de Rioverde, México, 1997; INEGI, Anuario estadístico del estado San Luis Potosí, Aguascalientes, 2001; INEGI, División Territorial del estado de San Luis Potosí de 1810 a 1995, Aguascalientes, 1997; CEDEMUN, Sistema Nacional de información Municipal, versión CD, México, 2000; Ayuntamiento de Matehuala, Plan Municipal de Desarrollo 2001—2003, Matehuala, 2001; Ayuntamiento de Rioverde, Plan Municipal de Desarrollo 2001—2003, Rioverde, 2001; Ayuntamiento de San Luis Potosí, Plan Municipal de Desarrollo 1995—1997, San Luis Potosí, 1995; Ayuntamiento de San Luis Potosí, Plan De desarrollo Municipal 1997—2000, San Luis Potosí, 2000.

Asimismo fue de gran utilidad la información proporcionada por el Centro Estatal de Desarrollo Municipal de San Luis Potosí a través de L.A.P. Martha Betsabet Yalu Gutiérrez Mendoza.

6.1.1. El municipio de Matehuala.

A partir de los datos que se aportan en las siguientes páginas de manera introductoria podemos afirmar que el municipio de Matehuala como ya mencionamos en el capítulo primero se puede considerar como un municipio urbano pequeño aunque en franco crecimiento tanto demográfico como económico. Lo cual parece haberle permitido transformarse en un municipio con una población predominantemente urbana y concentrada en la cabecera municipal.

La economía de este municipio también presenta una dinámica hacia el crecimiento y desarrollo de los sectores secundario y terciario. Esto mismo le ha permitido históricamente aunado a cuestiones de geografía e infraestructura tener una importancia en la región altiplano. En tanto sus finanzas muestran una alta dependencia con relación a los recursos de las participaciones federales y una baja capacidad recaudatoria del gobierno municipal.

Los datos de gobierno exhiben las pautas de integración y organización del ayuntamiento de este municipio y los datos electorales muestran el funcionamiento del sistema de partidos y permiten conocer el proceso político de Matehuala a lo largo del período de estudio. Para lo cual, se aporta evidencia que refleja como la hegemonía del PRI prevaleciente hasta la década de los ochenta se transforma en la década de los noventa en un sistema bipartidista cuyas pautas serán elecciones más competidas y las alternancias políticas en el gobierno municipal como parte del proceso electoral municipal de 1991 según lo muestra el cuadro VI.2.

I. Antecedentes históricos.

Parece una idea aceptada señalar que los primeros asentamientos humanos en lo que hoy es la cabecera municipal del municipio de Matehuala se remontan a la época previa a la colonia. De este modo, se coincide tal como mencionamos en el capítulo dos que los Chichimecas habitaron esta región ya que incluso Matehuala es un vocablo que encuentra sus raíces en la lengua chichimeca y significa <<no vengan>> que era el grito de este grupo étnico para

manifestar su inconformidad con la llegada de las primeras expediciones (Pedraza Montes, 1993: Acevedo Prieto, 1999:36-37: INAFED, 2002).

Al respecto Pedraza Montes (ídem) señala que fue Don Cayetano Medellín y algunas familias de tlaxcaltecas quienes fundaron el 10 de junio de 1550 el pueblo de Matehuala, cuya vida económica giraba alrededor de varias haciendas⁹⁴⁵. De esta manera de acuerdo a la enciclopedia de municipios (INAFED, 2002) el descubrimiento de los yacimientos mineros en Real de Catorce en 1778, potenció el desarrollo económico de esta región y sería un factor para que el lugar del pueblo Matehuala adquiriera en 1808 la categoría política de Villa.

En tanto la categoría de municipio le sería otorgada mediante el decreto número 46 del día 19 de julio de 1826 (INEGI, 1997: 95 A 103 Y 157—159), cuya cabecera municipal sería Matehuala aunque como municipalidad formaría parte junto con el municipio de Cedral el Partido de Catorce el cual a su vez pertenecía dentro de esa organización territorial al Departamento de Venado⁹⁴⁶. Sin embargo, por su importancia dentro de la región en 1845 sería elevado a la categoría de Partido, aunque seguiría formando parte del mismo Departamento de Venado.

Posteriormente de acuerdo con los datos de SEGOB (1988:111) en 1871, al municipio de Matehuala le fue otorgado el título de ciudad por medio del Decreto número 12 del día 12 de diciembre de 1871, hecho que fue ratificado en 1927⁹⁴⁷. Aunque previamente la CPESLP de 1917 había reconocido a Matehuala como uno de los 55 municipios del estado de San Luis Potosí tal como actualmente está reconocido en el artículo 6º de la LOMLSLP (2000).

⁹⁴⁵ De acuerdo con los datos del INAFED (2002) las haciendas más importantes en términos de extensión fueron, la Boca; la de Coronado; la de Solís; la de Guanamé; la de San Antonio del Rul; la de las Cruces; la del Salado y la hacienda del Represadero.

Aquí vale la pena señalar un dato interesante relacionado con las haciendas y que afectaría en términos territoriales el tamaño inicial que tenía el pueblo de Matehuala. De esta manera, de acuerdo con los datos del INEGI (1997) y del mismo INAFED (2002) la hacienda de Represadero se segregó al territorio del municipio de Matehuala para constituirse en el municipio de Villa de Guadalupe, el cual fue constituido por decreto número 27 de fecha 17 de diciembre de 1857. Posteriormente, la Hacienda de la Boca pasó a convertirse en el municipio de Villa de la Paz por decreto del Congreso del Estado del 27 de diciembre de 1927.

⁹⁴⁶ Apuntar que la primera constitución del estado de San Luis Potosí del 16 de octubre de 1826, en sus artículos 7 y 230 al 234 contemplaba que el territorio del estado se dividiría en cuatro Departamentos y Diez Partidos. (INEGI, 1997).

⁹⁴⁷ En 1927 el Congreso del Estado expidió el decreto 221 del 3 de enero de ese año cuyo objeto era reglamentar la organización territorial del estado de San Luis Potosí, teniendo como base el municipio. De este modo en su artículo 4 de este decreto se señaló que todas las poblaciones que fueran cabeceras de los municipios llevarían el título de ciudad.

II. Aspectos geográficos y demográficos.

Existe coincidencia en señalar que el municipio de Matehuala se encuentra localizado dentro del territorio del estado de San Luis Potosí en la parte noroeste a una distancia de 180 kilómetros de la ciudad capital (INEGI, 1993; INAFED, 2002). Por lo que como ya se había mencionado en el capítulo cinco este municipio se encuentra dentro de la región del Altiplano la cual es un zona árida y por ende su clima tiende a ser seco (SEDECO, 2002).

Por otra parte, al revisar las estadísticas demográficas encontramos que comparativamente la población de Matehuala en términos absolutos entre 1980 y el año 2000 aumento en 16.915 habitantes lo cual representa un crecimiento porcentual del 27,60 (INEGI, 2001; SEPLADE, 2001). De este modo la población paso de 61.272 a 78.187 habitantes equivalente al 3,66 por cien con respecto a la población total del estado de San Luis Potosí tal como puede verse en los cuadros I.2 y V. 1.

Sin embargo, vale la pena subrayar que las tasas de crecimiento de la población durante nuestro periodo de estudio parecen mostrar un comportamiento a la baja, pasando de una tasa del 1,4 (1980 – 1990) al 1% en la década de 1990-2000. Lo cual comparativamente con las tasas de crecimiento de la población del estado (1,9 y del 1,4% para el mismo periodo) muestran que el ritmo de crecimiento del municipio es menor al crecimiento del estado (SEPLADE, 2001; INEGI, 1991 y 2001).

Como ya se comentaba en el capítulo uno este municipio presenta una concentración del 80,11% de la población en la cabecera municipal —véase los cuadros I.2 y V.1— en tanto que el resto de la población se encuentra dispersa en 151 comunidades cuya población no rebasa los mil habitantes⁹⁴⁸. Estos datos si bien es cierto muestran que actualmente la población del municipio de Matehuala

⁹⁴⁸ Al revisar datos del Sistema Nacional de Información Municipal (CEDEMUN, 1997) encontramos que después de la cabecera municipal en 1995 las comunidades que le seguían en número de habitantes no superaban los 1000 habitantes, un ejemplo de ello es la comunidad de Tanque Colorado cuya población era de 889 habitantes, Santa Cruz apenas sumaba 666 habitante y la comunidad de Sacramento 565 habitantes.

es predominantemente urbana⁹⁴⁹, sin embargo también exhiben el inconveniente de que su población se encuentra dispersa en comunidades muy pequeñas, lo cual desde nuestra perspectiva representa un problema para la prestación de servicios públicos.

En cuanto a este último aspecto, Acevedo Prieto (1999:37) afirma que Matehuala reproduce el patrón de concentración—dispersión de la población que caracteriza al país. En efecto al revisar los datos del Observatorio Estadístico (SEPLADE, 2001) estos muestran como el crecimiento de la población y el proceso de concentración en la cabecera municipal también parecen haber propiciado un crecimiento en la densidad de la población entre 1980 y el año 2000, al pasar de 47,16 a 60,19 habitantes por Km², aunque con los problemas de dispersión que ya se mencionaron.

Así en los datos de los cuadros I.2 y V.1 se puede observar que el total de viviendas del municipio de Matehuala al año 2000 sumaba 16.499 viviendas, que comparadas con el número total de viviendas del estado representan un 3,36% y un 10,99% comparativamente con el total de viviendas del municipio de San Luis Potosí. El número de habitantes por vivienda al año 2000 en Matehuala era 4,7 igual que la media estatal (INEGI, 2001, SEPLADE, 2001).

Por último vale la pena mencionar con base a esa misma fuente que aunado al problema de concentración urbana que se presenta en el Matehuala éste también se caracteriza por ser un municipio cuya población tiende a emigrar. De este modo, la tasa de migración presenta signos negativos pasando de un (—1,08%) en 1980 al (—1,06%) en 1996⁹⁵⁰.

III. Los aspectos económicos.

Al analizar la estructura y peso de los sectores económicos de este municipio podemos señalar que básicamente sus actividades económicas se

⁹⁴⁹ En ese orden de ideas en el Plan Municipal de Desarrollo del Municipio de Matehuala 2000-2003 (2001:11) se explica el proceso de transición de la población rural a urbana de este municipio entre 1950 a 2000. De este modo, se señala que en 1950 el 59,5% de la población era rural y para 1970 ese porcentaje disminuyó ubicándose en un 41,5% lo cual muestra su transformación, y para el año 2000 la población rural apenas represento el 19,9 por cien frente a un 80,1 por cien de población urbana.

⁹⁵⁰ Véase el Observatorio Estadístico (SEPLADE, 2001).

concentran al sector terciario aunque con una vocación predominantemente al comercio. En efecto, al revisar el perfil industrial del estado de San Luis Potosí (SEDECO, 2002) encontramos que el municipio de Matehuala es considerada como una ciudad comercial.

En ese mismo sentido Acevedo Prieto (1999:37) opina que << el comercio y los servicios concentran el empleo del municipio, lo cual es evidente cuando se observa el dinamismo de estas actividades>>. En tanto que en el Plan Municipal de Desarrollo de Matehuala 2000—2003 (2001:5y17) se subraya que las actividades relacionadas con el comercio y la prestación de servicios han sido el soporte de la economía local de este municipio lo cual además le ha permitido que históricamente haya representado el centro de intercambio comercial dentro de la región del Altiplano⁹⁵¹.

A ese respecto los datos del Observatorio Estadístico (SEPLADE, 2001) nos permiten corroborar el dinamismo de la economía local de este municipio. En efecto en los mismos se observa que entre 1988 y 1993 el número de establecimientos dedicados a los servicios creció más del 50% ya que su número pasó de 529 a 834 establecimientos. Igual comportamiento parece mostrar los establecimientos comerciales que pasaron de sumar 1.059 a 1.549 establecimientos aunque de acuerdo con el Plan Municipal de Desarrollo 2000-2003 (2001:17), solo el 2,5% de estos establecimientos se dedica al comercio al mayoreo y el 97,5% al comercio menor.

En el caso de la industria, se observa que a partir de la década de los noventa esta ha comenzado a crecer. De esta manera comparativamente se observa un crecimiento ya que el número de establecimientos dedicados a las manufacturas en 1988 sumaba 221 establecimientos y para el año de 1993 de acuerdo al Observatorio Estadístico eran ya 305 establecimientos (SEPLADE, 2001).

⁹⁵¹ En dicho plan se señala que las razones que explican esa posición estratégica de Matehuala en la región Altiplano, tienen que ver con su posición geográfica y la infraestructura de comunicaciones con que cuenta este municipio con la capital, el resto del estado y el norte del país. A ese respecto los datos de infraestructura social y comunicaciones del municipio de Matehuala puede consultarse en la enciclopedia de municipios (INAFED,2002) o en internet: http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCALNew/enciclo_slp

Otro indicador que muestra este dinamismo de la economía local del municipio de Matehuala y el crecimiento de los sectores terciario y secundario es la población económica activa (PEA) ocupada en cada uno de los sectores. En efecto, al revisar dichos datos nos encontramos que la PEA de este municipio ha crecido durante el periodo de nuestro estudio⁹⁵², y en contraste con la predominancia de la PEA en el sector terciario y en el sector secundario en el caso del sector primario se observa una disminución en su participación e importancia. Lo cual desde nuestra perspectiva quizá se explique en parte por lo desértico de la región y porque la agricultura está dedicada al autoconsumo (INAFED, 2002).

De esa manera, los datos de la enciclopedia de municipios (SEGOB, 1988) señalan que en 1980 el sector primario ocupada al 21,88% de la PEA, ocupando el segundo lugar en empleo después del sector terciario⁹⁵³. En tanto que para el año 2000 el sector primario apenas ocupaba el 8,97% del total de PEA en contraste con el 53,55% del sector terciario y el 34.82% del sector secundario (INAFED, 2002).

En resumen dichos datos nos permiten observar el crecimiento económico y la consolidación de Matehuala como una ciudad comercial durante las últimas décadas del siglo XX. Aunado a ello y como parte del proceso migratorio de habitantes de este municipio a Estados Unidos la economía local también parece verse beneficiada del efecto económico de las remesas de dólares que reciben las familias por parte de sus familiares que trabajan en Estados Unidos (Acevedo Prieto, 1999: 37 y 38).

IV. Los datos del gobierno municipal de Matehuala.

Como lo hemos mencionado a lo largo del contenido de este estudio el ayuntamiento es el órgano máximo de gobierno dentro de cada municipio tal como lo dispone la CPEUM en su artículo 115 y la CPESLP en su artículo 114 así como el artículo 12 de la LOMLSL (2000) y como hemos comentado en el capítulo tres

⁹⁵² Los datos de la PEA para 1980 eran de 18.139 personas ocupadas (SEGOB, 1988) y 26.745 para el año 2000 (INEGI, 2001; INAFED, 2002).

⁹⁵³ Los datos de la PEA en 1980 para cada uno de los sectores son los siguientes: En el sector primario laboran 3.969 personas (21,88% de la PEA), en el sector terciario prestaban sus servicios 5.065 personas equivalentes al 27,92% de la PEA, en tanto en el sector secundario trabajan 3.580 personas que representaban un 19,73% de la PEA (SEGOB, 1988).

la estructura del ayuntamiento se compone tradicionalmente de un presidente municipal y por el número de regidores y síndicos que el sistema electoral de la entidad federativa disponga para tal efecto.

En el caso específico de Matehuala al hacer la revisión documental en las leyes y decretos que han documentado su integración y elección de este ayuntamiento nos encontramos que el número de los regidores se incrementó en un 50% a lo largo de nuestro periodo de estudio. De este modo en 1983 el ayuntamiento de Matehuala estaba integrado por un total de 8 regidores y para el año 2000 el número de regidores del ayuntamiento era de doce tal como lo muestran los datos de la tabla V.1.

El tamaño del ayuntamiento y su crecimiento parece congruente con el crecimiento de su población, si se toma en cuenta que la misma tiende a ser un determinante del tamaño de la circunscripción que tienen los ayuntamientos. El otro cambio en la integración del ayuntamiento de Matehuala y del estado de San Potosí está vinculado con las reformas que se hicieron a la constitución del estado en 1996. De esta manera se eliminó del diseño institucional la figura de los Alcaldes Constitucionales⁹⁵⁴ que venían haciendo el papel de jueces auxiliares en aquellos municipios donde no existían juzgados del Poder Judicial del Estado.

⁹⁵⁴ No es objeto de nuestro estudio profundizar en la descripción del papel de los Alcaldes Constitucionales. Sin embargo al revisar la bibliografía, no encontramos estudios que den cuenta del papel e importancia de éstos en el ámbito de los ayuntamientos del estado de San Luis Potosí. Lo cual abre una línea de investigación futura que permita conocer el papel de estos dentro del régimen municipal.

Tabla VI. 1. Integración del ayuntamiento del municipio de Matehuala.

Periodo constitucional	Integración del ayuntamiento.
1983—1985 ⁹⁵⁵	1 Presidente, 8 Regidores, 1 Síndico y 2 Alcaldes Constitucionales.
1986—1988 ⁹⁵⁶	1 Presidente, 10 Regidores, 1 Síndico y 2 Alcaldes Constitucionales.
1989—1991 ⁹⁵⁷	1 Presidente, 11 Regidores, 1 Síndico y 2 Alcaldes Constitucionales.
1992—1994 ⁹⁵⁸	1 Presidente, 11 Regidores, 1 Síndico y 2 Alcaldes Constitucionales.
1995—1997 ⁹⁵⁹	1 Presidente, 11 Regidores ⁹⁶⁰ , 1 Síndico y 2 Alcaldes Constitucionales
1997—2000 ⁹⁶¹	1 Presidente, 12 Regidores, 1 Síndico.
2000—2003	1 Presidente, 12 Regidores, 1 Síndico.

Fuente: Elaboración propia con datos del Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí (POE)

Como puede observarse se ha efectuado la aplicación de la reforma política para implementar el principio de representación proporcional en la elección del ayuntamiento en este municipio, aunque si bien es cierto que la reforma al sistema electoral ha permitido la representación política de regidores de otros partidos, sin embargo los datos aportados para las elección de 1997⁹⁶² y del año

⁹⁵⁵ Véase el Decreto 188 del 31 de diciembre de 1982. POE, p.21. En dicho decreto se menciona que el presidente electo para este periodo fue D. José Nava Sánchez y proporciona el nombre del resto de los integrantes del ayuntamiento de Matehuala.

⁹⁵⁶ De acuerdo al Decreto 126 publicado en el POE del 31 de diciembre de 1985, p.21. El Presidente electo fue D. Pascual Martínez Gallegos.

⁹⁵⁷ Para este periodo fue electo como presidente municipal D. Virgilio Castillo Andrade. Véase, Decreto 297, POE del 31 de diciembre de 1988, p.45.

⁹⁵⁸ De acuerdo con el Decreto 316 publicado en el POE el 31 de diciembre de 1991, p. 44 y 45. El presidente municipal electo para este periodo fue D. Paulino Martínez Carmona del PAN con lo cual se produce la alternancia política en este municipio. — Véase el cuadro 6.1—.

⁹⁵⁹ Al respecto véase la declaración de validez de las elecciones de Ayuntamientos y Alcaldes Constitucionales del estado de San Luis Potosí para el Periodo, 1995—1997 publicado en el POE (Número Extraordinario) de 28 de diciembre de 1994. En este caso el Presidente Municipal electo fue D. Justo Fernando Torres Rangel también del PAN.

⁹⁶⁰ Vale la pena subrayar que de los 11 Regidores 7 fueron electos por el principio de mayoría relativa y pertenecían al PAN y 4 por representación proporcional fueron asignados al PRI.

⁹⁶¹ Véase la declaración de validez de las elecciones de Ayuntamientos del estado de San Luis Potosí publicada en el POE del 25 de septiembre de 1997, pp.3—14. Para este periodo fue electo como presidente municipal D. Raymundo García Olivares del PRI con lo cual se da nuevamente la alternancia en este municipio.

⁹⁶² Es de mencionar que al haber ganado el PRI la elección según se muestra en el cuadro VI.1 las autoridades electorales le asignaron al PRI 8 regidores en total de los cuales 7 fueron electos por el principio de representación proporcional y uno por el principio de mayoría en tanto que el PAN y el PRD obtuvieron 2 regidores cada uno por el principio de representación. Véase, POE del 25 de septiembre de 1997, pp.3—14

2000⁹⁶³ muestran que el presidente municipal obtiene la mayoría dentro del ayuntamiento no importando la competencia política entre los partidos políticos, tal como se muestra en el cuadro VI.1, para esos períodos, lo cual incluso propició que la elección del presidente municipal se resolviera en segunda vuelta.

En ese mismo contexto los datos del cuadro V.I. permiten observar como a partir de 1991 como producto de una mayor competencia entre el PRI y el PAN se va a generar un proceso de alternancia política entre estos dos partidos entre 1991 y el año 2000. Ciertamente los datos también muestran la hegemonía del PRI dentro del sistema de partidos de ese municipio y en la década de los noventa parece funcionar en un sistema bipartidista entre 1991 y 1997 aunque en las dos últimas elecciones 1997 y 2000 el PRD logro aumentar su votación hasta el 25% en 1997 y 17% en el año 2000.

Vale la pena también subrayar el alto nivel abstencionismo que se observa durante la década de los años ochenta con porcentajes arriba del 70% quizá en parte por el papel que tenían las elecciones municipales y la falta de credibilidad de los ciudadanos en las mismas. En contraste en la década de los noventa ese porcentaje va disminuyendo gradualmente para ubicarse en niveles del 41% quizá por la ciudadanización de los procesos electorales o tal vez como parte de la competencia política.

Para cerrar este punto agregaríamos que para la organización del trabajo del gobierno municipal, la vigilancia de los diversos asuntos municipales así como para dar cumplimiento a la LOMLSLP (2000), el ayuntamiento del municipio de Matehuala al año 2000 se organizaba en 12 comisiones permanentes las cuales en mucho reflejan la agenda política que realiza el gobierno y su administración pública, tanto desde el punto de vista económico como en la prestación de los servicios públicos y en la agenda político social⁹⁶⁴.

⁹⁶³ De acuerdo a los datos del POE del 5 de septiembre de 2000 resultó electo como presidente municipal para ese periodo constitucional D. Gregorio Antonio Maldonado Vázquez del PAN con lo cual nuevamente se da la alternancia política. Del total de regidores, el PAN le fueron asignadas 6 regidurías de representación proporcional y gano 1 por el principio de mayoría. En tanto el PRI gano 4 la AMSLP (PRD) 1 regidor. Véase el POE de 5 de septiembre de 2000.

⁹⁶⁴ Al respecto puede verse el artículo 89 de la LOMLSLP (2000) así como el epígrafe 4.2.1.4 en el capítulo 4.

Tabla VI. 2. Comisiones de los ayuntamientos de los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad de Graciano Sánchez.

Nombre de la Comisión/Municipio	Matehuala	Rioverde	San Luis Potosí	Santa Catarina	Santo Domingo	Soledad de Graciano Sánchez
1.Hacienda	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2.Gobernación	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3.Seguridad policía preventiva, vialidad y transporte			✓	✓	✓	✓
4. Salud pública y asistencia social	✓	✓	✓			✓
5. Alumbrado y Obras públicas		✓	✓		✓	✓
6.Educación pública y bibliotecas	✓	✓	✓		✓	✓
7. Mercados, Centro de abasto y rastro	✓	✓	✓			✓
8. Agua Potable, alcantarillado y Saneamiento	✓	✓	✓	✓		✓
9. Desarrollo y equipamiento urbano			✓			
10. Comercio, anuncios y espectáculos.	✓	✓	✓			✓
11. Desarrollo rural y asuntos indígenas	✓	✓	✓	✓	✓	✓
12. Cultura, recreación y deportes	✓	✓	✓			
13. Pensiones y asuntos laborales			✓			
14. Ecología.			✓			
15. Servicios públicos.	✓		✓	✓	✓	✓
16. Participación ciudadana			✓			
17. Policía y Transito	✓					
18. Ecología y desarrollo urbano.	✓	✓				✓
19. Seguridad pública		✓				

Fuente: Elaboración Propia con datos de INAFED (2002)

Cuadro VI. 1. Los datos electorales de las elecciones municipales del municipio de Matehuala. 1983—2000

Partidos	Elecciones													
	1982		1985		1988		1991		1994		1997		2000	
	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%
PAN	2.377	34,08	1.767	27,53	1.372	19,84	5.774	50,89	11.869	53,83	8.346	34,74	11.361	40,60
PRI	4.524	64,86	4.460	69,48	4.270	61,73	5.426	47,83	9.600	43,54	9.025	37,57 ⁹⁶⁵	11.140	39,80 ⁹⁶⁶
PRD							0	0,00	580	2,63	6.129	25,55	0	0,00
NPP											0	0,00	0	0,00
PT									0	0,00	335	1,39	0	0,00
PVEM									0	0,00	190	0,79	0	0,00
PCP													0	0,00
PAS														
PCD													0	0,00
PCM	0	0,00											0	0,00
PFCRN					191	2,76	0	0,00	0	0,00				
PC											0	0,00		
PMS					157	2,27								
PSN													0	0,00
PPS	0	0,00	11	0,17	554	8,01	55	0,48	0	0,0	0	0,00		
PARM	0	0,00	2	0,03	353	5,10	90	0,79	0	0,00				
PDM	0	0,00	63	0,98	18	0,26	0	0,00	0	0,00	0	0,00		
PST	4	0,06	2	0,03										
PRT	0	0,00	5	0,08	2	0,03								
PSUM	70	1,00	104	1,62										
PMT			0	0,00										
A. FCP													0	0,00
Alianza X S													4.853	17,30
PDS													0	0,00
No Registrados	0	0,00	0	0,00	0	0,00	19	0,06	0	0,00	0	0,00	9	0,02
Voto Total	6.975	24,93	6.523	26,67	7.058	21,40	11.617	39,30	22.717	56,89	24.025	58,71	27.977	58,28
Votos nulos	0	0,00	104	0,38	141	0,43	253	0,86	668	1,67	0	0,00	614	1,28
Voto efectivos	6.975	24,93	6.419	23,29	6.917	20,97	11.345	38,38	22.049	55,22	24.025	58,71	27.354	56,98
Padrón	27.974	100,00	27.562	100,00	32.981	100,00	29.562	100,00	39,930	100,00	40.922	100,00	48.007	100,00
Abstencionismo	20.999	75,07	21.039	76,33	25.923	78,60	17.945	60,70	17.213	43,11	16.897	41,29	20,030	41,72

Fuente: Elaboración propia con datos de Banamex—Accival (2001), Alain de Remes (2000) y CEE (1993,1997 y 2000)

⁹⁶⁵ El PRI y el PAN contendieron en segunda vuelta, resultando el primero triunfador en una elección tan competida como lo había sido la primera vuelta. De esta manera el PRI obtuvo el 50,75% de la votación total (17.076 votos) equivalente a 8.666 votos contra 8.410 votos del PAN (49,25%). El nivel de abstencionismo del 39,84 (Listado Nominal 42.863) con 251 votos nulos.

⁹⁶⁶ Nuevamente el PRI y PAN se fueron a segunda vuelta debido a lo competido que resultó la elección en primera vuelta. En este caso, el PAN pudo por un lado aumentar su votación con relación a la primera votación —obtuvo de acuerdo al CEE (2000) 12.110 votos, que resulta el 62,73% de la votación total— y por otro lado ganar esa elección. El PRI por su parte, más allá de la derrota que consignan los números no pudo sostener su votación sino que al contrario esta disminuyó en casi un 35 por cien.

6.1.2. El municipio de Rioverde.

Como ya se comentó en el capítulo uno, Rioverde es un municipio urbano medio, en tamaño territorial, comparativamente con los municipios que analizamos es el segundo municipio, y con el mayor número de comunidades – véase el cuadro I.3- en donde viven un poco más del 50% de la población. Lo cual es un dato relevante para los efectos de la cobertura de los servicios públicos, ya que aunado al número de comunidades y al tamaño de las mismas hay que sumar el factor de la distancia de algunas de ellas con relación a la cabecera municipal.

En ese contexto se puede decir a la luz de los datos que se aportan más adelante que el crecimiento poblacional de Rioverde entre 1980 y el año 2000 presenta una desaceleración con tasas de crecimiento menores a la media del estado. No obstante este fenómeno, comparativamente con los datos del cuadro V.1 se puede afirmar que el municipio de Rioverde en términos de población ocupa el quinto lugar de los 58 municipios que componen el estado.

Por su parte los datos de la economía de este municipio sugieren que el mismo se encuentra en un proceso de transformación económica, ya que si bien es cierto que el sector terciario al año 2000 ocupa el primer lugar en importancia, tanto por su ocupación de la PEA como por el número de establecimientos comerciales y de servicios que se ubican en Rioverde, sin embargo, ciertamente su hidrografía y el arraigo de la población en las comunidades han permitido el desarrollo de las actividades agropecuarias y por tanto el sector primario ha ocupado y tiene un lugar importante en la economía de este municipio.

En ese contexto los datos del gobierno nos permiten observar el crecimiento del tamaño de su ayuntamiento en relación al número de regidores, el cual se duplicó durante nuestro periodo de estudio, lo que parece seguir la dinámica de su crecimiento poblacional y ajustarse al cambio normativo en el diseño institucional y en las normativas electorales.

Los datos electorales aportados en el cuadro VI.2 muestran la hegemonía del PRI hasta la década de los noventa, así como la presencia casi testimonial de

los otros partidos en el sistema político de este municipio. El crecimiento del PAN en la segunda mitad de la década de los noventa será el detonante para la alternancia política en 1997, ciertamente a partir de ese año y hasta el año 2000 los datos exhiben una competencia cerrada entre PRI y PAN, que deja al descubierto el funcionamiento del sistema de partidos bajo un formato bipartidista.

Las reformas al sistema electoral si bien es cierto que han sido un instrumento útil para incorporar la representación proporcional y con ello buscar una integración y pluralidad del ayuntamiento de este municipio, sin embargo con la evidencia empírica aportada encontramos que los elementos del sistema electoral otorgan la mayoría al presidente electo o al partido ganador, con lo cual este monopoliza el control de ese órgano de decisión a través del control de las principales comisiones de trabajo del ayuntamiento.

Por su parte la organización del trabajo del ayuntamiento nos muestra una mayor especialización de las comisiones acorde a la agenda de los servicios que presta este municipio, de este modo el ayuntamiento edifica su trabajo a partir de doce comisiones permanentes tal como se muestra en la tabla V.2.

I. Antecedentes históricos.

De acuerdo a las fuentes disponibles, se sostiene la idea que en la época pre colonial en esta región donde hoy se asienta el municipio de Rioverde habitaron algunos grupos de indígenas entre ellos los Pames, Otomies y algunos Chichimecas (INAFED,2002;Pedraza Montes,1993). Asimismo, se coincide en señalar como ya lo habíamos mencionado en el capítulo dos de que fue a mediados del siglo XVI en el año de 1548 cuando llegan las primeras misiones a este lugar a cargo de Fray Juan de San Miguel y Fray Bernardo de Coussin⁹⁶⁷

En ese contexto los datos aportados por el INEGI (1997: 95 A 103 Y 168 A 171) sugieren que la fundación de este pueblo tardaría un tiempo, y por tanto no sería sino hasta el 1º de julio de 1617 cuando por orden de los Frailes Franciscanos Juan Bautista de Mollinedo y Juan Cárdenas cuando se constituye

⁹⁶⁷ Al respecto véase (SEGOB, 1988:130), INAFED (2002), SEDECO (2001) y el Plan Municipal de Desarrollo de Rioverde 2000—2003 (2001:1—4)

el Pueblo de Santa Elena, nombrando a su cabecera Santa Catarina de Rioverde. Posteriormente el 9 de enero de 1694 le fue concedida la categoría política de Villa.

En el siglo XIX encontramos que en la incipiente división política y territorial del estado de San Luis Potosí, el municipio de Rioverde juega un papel importante como cabecera de departamento, partido y distrito. En efecto, por medio del Decreto número 46 del 19 de julio de 1826 Rioverde es considerado uno de los 10 partidos de esta entidad federativa. Por su parte, el artículo 230 de la primera CPESLP de octubre de 1826 consideró a Rioverde como cabecera de uno de los cuatro departamentos⁹⁶⁸ con lo cual le fuera otorgada la categoría de ciudad⁹⁶⁹ (SEGOB, 1988: INAFED, 2002; INEGI, 1997).

En ese contexto encontramos que la CPESLP de 1917 y el Congreso del Estado a través del Decreto número 24 del 1º de noviembre de 1917, reconocieron a Rioverde como uno de los 55 municipios que formaban el estado de San Luis Potosí al comenzar el siglo XX. Posteriormente el Decreto número 221 de 3 de enero de 1927 ratificaba a la cabecera de este municipio su categoría política de ciudad (INEGI, 1997).

Por último es pertinente comentar que a mediados del siglo XX -el día 5 de noviembre de 1944- al municipio de Rioverde le fueron integradas como parte de su territorio las congregaciones de Pastora y Ciudad Fernández mediante el decreto 131 expedido por el Congreso del Estado⁹⁷⁰. Aunque posteriormente Ciudad Fernández es restablecida como municipio mediante el decreto 20 del 27 de marzo de 1958, no así la comunidad de Pastora la cual desde entonces y hasta

⁹⁶⁸ Vale la pena señalar que las cuatro cabeceras de departamento en la división territorial del estado de San Luis Potosí fueron: San Luis capital, Rioverde, Tancanhuitz y Venado. En tanto que los diez partidos de acuerdo con el INEGI (1997) quedaron conformados por los municipios de Catorce, Guadalcázar, San Luis Potosí —capital— Santa María del Río, Ojo Caliente, Tancanhuitz, Valle del Maíz, Venado, Villa de Valles y Rioverde.

Esa misma importancia parece ser reconocida en la organización territorial durante la época de la república centralista ya que el municipio de Rioverde se mantiene como cabecera de Distrito y de Partido hasta el 12 de Junio de 1858 cuando se suprimen los departamentos y el estado de San Luis Potosí queda conformado por 10 partidos y 53 municipalidades, siendo Rioverde la cabecera del partido 4 (INEGI, 1997:71- 72).

⁹⁶⁹ Es preciso comentar que el Decreto número 60 de fecha 5 de octubre de 1827 fue el instrumento jurídico que otorgó a las cuatro cabeceras de departamento — San Luis capital, Rioverde, Tancanhuitz y Venado — la categoría política de ciudad (INEGI, 1997).

⁹⁷⁰ Es de hacer notar que en los artículos 4 y 5 de ese decreto se dispuso que esas congregaciones dejaran de ser municipios y por tanto se consideraba su integración al municipio de Rioverde (INEGI, 1997).

la actualidad dentro del gobierno y la administración pública de este municipio es una Delegación municipal (INAFED, 2002; Pedraza Montes, 1993; INEGI, 1997).

II. Los aspectos geográficos y demográficos.

El municipio de Rioverde dentro de la geografía del estado de San Luis Potosí se encuentra ubicado en la parte Este a una distancia de aproximadamente 130 kilómetros de la ciudad capital (INAFED, 2002; SEGOB, 1988:130). En ese sentido como ya se mencionaba en el capítulo cinco este municipio forma parte de la región Media la cual se caracteriza por el desarrollo de las actividades agrícolas.

Por lo que es una idea compartida (INAFED, 2002; SEDECO, 2002) que la hidrografía de este municipio le ha permitido potenciar su desarrollo económico, ya que además del río verde que atraviesa el territorio municipal cuenta con algunos manantiales siendo el más importante <<La media luna>> que es utilizado para el fomento de las actividades agropecuarias de este municipio⁹⁷¹

Por otra parte, al revisar los datos demográficos de este municipio nos encontramos que Rioverde entre 1980 y el año 2000 incrementó su población en 12.103 habitantes al pasar de 76.888 a 88.991 habitantes⁹⁷² lo cual representó un crecimiento porcentual en términos absolutos del 15,74 por cien con respecto al número de su población del año de 1980 (INEGI, 2001; SEPLADE, 2001).

Aunque vale la pena subrayar que durante ese periodo sus tasas de crecimiento de población comenzaron a disminuir⁹⁷³. De este modo de acuerdo a los datos de los censos de población entre 1980-1990 Rioverde creció a una tasa del 1,17% y en la decena de 1990 al año 2000 a un ritmo de 0,3% comparativamente muy por debajo de la media estatal que fue del 1,4% según se puede ver en el cuadro I.2. Lo cual también ubica comparativamente a este municipio con los otros cinco municipios estudiados con la tasa de crecimiento más baja de población entre 1990 y el año 2000.

⁹⁷¹ A ese respecto en el Plan Municipal de Desarrollo del municipio de Rioverde 2000—2003 (2001:15) se señala que el 11% de las tierras de este municipio son de riego lo cual favorece el desarrollo de las actividades agropecuarias.

⁹⁷² Al respecto véase el cuadro I.2 y V.1

⁹⁷³ De acuerdo a los datos del Observatorio Estadístico (SEPLADE, 2001) la tasa de crecimiento anual de la población de Rioverde entre 1970 era de 2,66%.

Sobre este punto, al contrastar los datos demográficos de este municipio con respecto al total del estado se puede observar que entre 1980 y el año 2000 el porcentaje de la población de Rioverde también disminuyó al pasar del 4,59% en 1980 a un 3,87% en el año 2000, lo cual no resulta extraño si se tiene en cuenta la disminución en la tasa de crecimiento promedio anual de su población en esas dos décadas. Esto mismo lo ubica como el quinto municipio más poblado del estado de San Luis Potosí⁹⁷⁴.

En cuanto al dato agregado de la densidad de población del municipio de Rioverde encontramos que las estadísticas demográficas (SEPLADE, 2001) muestran un crecimiento de este indicador conforme al crecimiento de la población. En efecto comparativamente entre 1980 y 2000 la densidad paso de 23,70 a 27,44 habitantes por Km². De este modo, encontramos que al haber crecido el número de viviendas⁹⁷⁵ en ese mismo periodo – de 13.328 a 19.09 un 43,26% - en el año 2000 el número de habitantes por vivienda era de 4,66 habitantes (SEGOB, 1988:133; INEGI, 2001)

En ese mismo orden de ideas los datos del cuadro V.1 nos permiten observar que en 1995 el 49,73% de la población vivía en la cabecera municipal, lo cual comparativamente con los datos de 1980 nos permiten afirmar que el municipio de Rioverde se puede considerar como un municipio urbano⁹⁷⁶. Aunque no se puede soslayar que un poco más de la mitad de su población todavía se asienta en zonas rurales en 286 comunidades –ver cuadro I.3- las cuales nos llama la atención que algunas de ellas se encuentran muy distantes de la cabecera municipal⁹⁷⁷ así como su tamaño poblacional⁹⁷⁸, cuestión que vuelve compleja la gestión de servicios públicos municipales.

⁹⁷⁴ Véase el cuadro V.1 en cuyos datos se puede observar que después de los municipios de San Luis Potosí, Soledad de Graciano Sánchez, Ciudad Valles y Tamazunchale. El municipio de Rioverde en ese orden ocupa el quinto lugar en términos de población.

⁹⁷⁵ Este dato es interesante porque el mismo impone mayor trabajo para la administración pública municipal ya que un mayor número de viviendas implica una mayor demanda de servicios públicos municipales tales como el agua, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, pavimentación, recogida de basura.

⁹⁷⁶ Sobre esto la enciclopedia de municipios de México señala que en 1980 (SEGOB, 1988:132) el 32,37% del total de la población vivía en zonas urbanas, mientras que el 60,63% vivía en las zonas rurales.

⁹⁷⁷ De acuerdo con los datos del INAFED (2002) la comunidad más lejana es Cañada Grande que se encuentra a 50 Kilómetros, la comunidad de Progreso a 40 y el Capulín a 13 kilómetros.

Desde nuestra perspectiva particular creemos que ese lento proceso de transformación de la población rural a urbana, pudiera tener su explicación en el arraigo que la población que vive en las comunidades tiene del desarrollo propio de las actividades agropecuarias. En ese sentido en el Plan Municipal de Desarrollo del municipio de Rioverde 2000-2003 (2001:9) se afirma que <<La dinámica demográfica de la población de Rioverde se debe en gran medida a las condiciones socioeconómicas que prevalecen en sus comunidades>>. Lo cual parece reforzar nuestro argumento

Finalmente es preciso comentar que la población de este municipio también es proclive a emigrar lo cual se corrobora al revisar la tasa neta de migración que muestra un crecimiento entre 1980 y 1996 al haberse incrementado de un (—0,29%) en 1980 al —1,16 por cien en 1996 (SEPLADE, 2002). Lo que también sería una variable que explicaría el moderado crecimiento de la población que presenta este municipio.

III. Los aspectos económicos.

En este municipio como ya lo comentábamos las actividades agropecuarias y de manera específica las agrícolas⁹⁷⁹ parecen haber tenido su desarrollo en las ventajas comparativas de su hidrografía, y por ello hasta 1980 su actividad económica estaba más relacionada con el sector primario⁹⁸⁰ (SEGOB, 1988). Sin embargo a partir de la década de los años noventa la economía parece transformarse al crecer el sector terciario y el sector secundario, aunque como se dijo el sector primario ocupaba al año 2000 el segundo lugar en importancia.

Lo anterior parece confirmarse en el contenido del Plan Municipal de Desarrollo de Rioverde 2000—2003 (2001:19) en el cual se afirmaba que la

⁹⁷⁸ A ese respecto vale la pena subrayar que de acuerdo con los datos del Observatorio Estadístico (SEPLADE, 2001) después de la cabecera municipal que es el principal centro urbano donde se concentra como ya se dijo el 49,73%, las comunidades que le siguen en importancia son el Capulín con 2.359; Progreso con 2.348 y el Jabalí con 1.920. Aunque como bien advierte el PMDR 2000—2003 (2001:9) el 18,1 por cien de las localidades tienen menos de 500 habitantes y existen una gran cantidad de localidades muy pequeñas y con escasa población. Un ejemplo de esto mismo es la propia Delegación de Pastora cuya población en 1995 era de 858 y para el año 2000 su población había disminuido a 844 habitantes (INEGI, 2001).

⁹⁷⁹ Entre los principales productos agrícolas que produce y comercializa este municipio se encuentran los cítricos —naranja y mandarina—, el tomate, el chile, cacahuete, elote y sandía (INAFED, 2002).

⁹⁸⁰ A ese respecto los datos de la enciclopedia de municipios (SEGOB, 1988:133) señalan que en 1980 el sector primario ocupaba al 41,50% de la PEA y el sector terciario un 20,98% y el sector secundario —industrial— el 9,82%.

industria todavía era incipiente y se subrayaba el papel del sector primario. Igualmente eso mismo parece corroborarse al analizar los datos de empleo y número de establecimientos de cada uno de los sectores de la estructura económica.

En ese contexto en los datos del Observatorio Estadístico (SEPLADE, 2001) nos encontramos que hasta 1990⁹⁸¹ las actividades relacionadas con el sector primario tenían un peso predominante en el empleo ya que en términos porcentuales ocupaban al 45,25% de la PEA, en cambio el sector secundario apenas ocupaba el 14,79 % y el sector terciario ocupaba al 35,94% de la PEA. En contraste para el año 2000 el sector primario disminuyó su ocupación a un 27,77% de la PEA, y el crecimiento de las actividades comerciales parece haber propiciado el aumento de la PEA del sector terciario a un 48,78%.

En el caso del sector secundario los datos del Observatorio Estadístico (ídem) y del perfil industrial (SEDECO, 2002), muestran un crecimiento gradual tanto en el número de establecimientos industriales como en la ocupación de la PEA en este sector. De este modo, la ocupación de la PEA para el año 2000 fue del 19,02 por cien. Por su parte el número de nuevos establecimientos dedicados a las manufacturas entre 1988 y 1993 fueron 14 microindustrias – de 191 a 205 establecimientos- (SEDECO, 2002)

Comparativamente los datos del crecimiento de la industria son menores cuando se contrastan con los del sector comercial, los cuales de acuerdo a los datos del Observatorio Estadístico de San Luis Potosí (SEPLADE, 2001) crecieron el 35% al pasar de 1.009 a 1.367 establecimientos entre 1988 y 1993, al igual que los establecimientos de los servicios los cuales pasaron de 608 a 833 establecimientos, destacando el crecimiento de aquellos dedicados a servicios no tradicionales como los servicios bancarios, de seguros, médicos y educativos.

⁹⁸¹ Al analizar los datos del Sistema Nacional de Información Municipal (CEDEMUN, 1997) encontramos que la PEA para 1990 sumaba 21.469 habitantes, es decir un 38,76% de la población total, y al analizar su comportamiento durante el período de estudio encontramos que la PEA prácticamente no parece haber crecido entre 1980 y el año 2000, ya que en 1980 la PEA la conformaban 24.332 y en el año 2000 sumaba 24.455 habitantes. Estos datos nos reflejan que entre 1980 y 1990 la PEA disminuyó notablemente, lo cual como una hipótesis pudiera deberse al efecto del fenómeno migratorio que muestra signos negativos para este municipio.

Resumiendo se puede decir que en este municipio durante nuestro período de estudio su economía parece estar en un proceso de transformación económica. En ese mismo sentido, en la información del Perfil Industrial del estado de San Luis Potosí (SEDECO:2002) se comenta que <<tradicionalmente la producción de sus tierras le han permitido una diversificación agrícola>>, sin embargo en el Plan Municipal de Desarrollo de Rioverde 2000—2003 (2001) aunque se reconoce esto mismo también se subraya que muchos de estos productos se quedan en estado natural, con lo cual la agroindustria no ha sabido aprovechar esas ventajas⁹⁸² ya que su nivel tecnológico es muy tradicional.

V. Los datos del gobierno municipal de Rioverde

Al analizar los datos de la estructura del ayuntamiento de Rioverde durante el período de nuestro estudio nos encontramos que el número de regidores de éste se duplicó al pasar de tener 6 en 1983 a 12 en el año 2000 tal como se muestra en la tabla V.2.

Los datos sugieren que el cambio en la estructura del ayuntamiento parece haber sido gradual y sujeto tanto al crecimiento poblacional como a las reformas electorales municipales. De esta manera, podemos observar que si en 1983 había un regidor por cada 12.814,66 habitantes, para el año 2000 el crecimiento de la población y el aumento del número de regidores propiciaron un cambio en la estructura del ayuntamiento y al mismo tiempo un cambio en la representación política, ya que ahora existe un regidor por cada 7.415,91 habitantes.

En ese contexto al revisar la integración del ayuntamiento encontramos que las reformas electorales municipales parecen haber cumplido el postulado de la reforma municipal de 1983 de incorporar la elección de regidores por el principio de representación proporcional, sin embargo el formato electoral parece seguirle confiriendo una mayoría al partido que gana las elecciones no importando lo competido de estas. Por esta razón, los presidentes municipales que han sido

⁹⁸² Otra ventaja comparativa de este municipio que se menciona tanto en el Perfil Industrial como en el Plan de Desarrollo es aquella vinculada con su posición estratégica y geográfica, ya que este municipio forma parte del eje carretero que une el Golfo de México —el puerto de Altamira Tamaulipas— con el puerto de Manzanillo ubicado en el Océano Pacífico.

electos a lo largo de nuestro estudio han gozado siempre de una mayoría en este órgano colegiado de decisión que es el ayuntamiento⁹⁸³.

Tabla VI. 3. Integración del ayuntamiento del municipio de Rioverde: 1983-2000

Periodo constitucional	Integración del Ayuntamiento.
1983—1985 ⁹⁸⁴	1 Presidente, 6 Regidores, 1 Síndico y 2 Alcaldes Constitucionales.
1986—1988 ⁹⁸⁵	1 Presidente, 7 Regidores, 1 Síndico y 2 Alcaldes Constitucionales.
1989—1991 ⁹⁸⁶	1 Presidente, 8 Regidores, 1 Síndico y 2 Alcaldes Constitucionales.
1992—1994 ⁹⁸⁷	1 Presidente, 8 Regidores, 1 Síndico y 2 Alcaldes Constitucionales.
1995—1997 ⁹⁸⁸	1 Presidente, 11 Regidores, 1 Síndico y 2 Alcaldes Constitucionales.
1997—2000	1 Presidente, 12 Regidores, 1 Síndico.
2000—2003 ⁹⁸⁹	1 Presidente, 12 Regidores, 1 Síndico.

Fuente: *Elaboración propia con datos del Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí (POE)*

Por otra parte, el análisis de los datos del cuadro VI.1 permite observar la hegemonía que tenía el PRI hasta mediados de la década de los noventa con votaciones superiores al 90%. Mientras que en el caso del PAN –hasta 1991- su presencia parece casi testimonial con votaciones que no superan el 7%, incluso en la década de los ochenta la verdadera oposición al PRI era el PDM, el cual en la elección de 1983 obtiene un 14,16% de la votación y a partir de la elección de 1988 encontramos que su participación es prácticamente nula.

Igual comportamiento electoral parece tener el PRD el cual participa por primera vez en 1991 y si se observan sus resultados estos nos permiten

⁹⁸³ Por ejemplo en la elección de 1994 del total de los 11 regidores al PRI le fueron asignados por el principio de mayoría 7 y al PAN le fueron asignados los cuatro restantes por el principio de representación proporcional. Al respecto véase la Declaración de Validez de las elecciones de ayuntamientos y alcaldes constitucionales del estado de San Luis Potosí para el periodo 1995-1997 publicado en el POE (número extraordinario) del 28 de diciembre de 1994.

⁹⁸⁴ Para este periodo fue electo D. Alfredo Aburto Martínez como presidente municipal del PRI, véase el Decreto Número 192 publicado en el POE del 31 de diciembre de 1982 (página 25) donde además aparecen los nombres de los otros integrantes del ayuntamiento para este periodo.

⁹⁸⁵ De acuerdo al decreto número 130 publicado en el POE del 31 de diciembre de 1985 (página 29) para este trienio fue electo como presidente municipal Dña. Irene Martínez de Rivera del PRI. En el cuadro VI.2 se aportan los resultados electorales.

⁹⁸⁶ En este periodo el presidente electo de Rioverde fue D. Fausto Izar Charre, quien fue postulado por el PRI. Véase el decreto número 263 en el POE del 31 de diciembre de 1988. Los resultados electorales pueden verse en el cuadro VI.2.

⁹⁸⁷ El presidente municipal electo fue D. Pedro Luis Naif Chessani del PRI. Véase el decreto 278 en el POE del 31 de diciembre de 1991 (pp. 5 y 6). Los resultados electorales en el cuadro VI.2.

⁹⁸⁸ Para este periodo fue electo D. Jesús Rogelio Huerta del PRI según la Declaración de Validez de las elecciones de ayuntamientos y alcaldes constitucionales del estado de San Luis Potosí para el periodo 1995-1997 publicado en el POE (número extraordinario) del 28 de diciembre de 1994.

⁹⁸⁹ El presidente electo para este periodo fue el Ingeniero Eli Pérez Flores del PAN. Véase P.O.E del 5—09—2000.

corroborar su escasa estructura y posicionamiento electoral cuyo porcentaje de votación no supera el 5% de la votación total entre 1991 el año 2000. Por lo cual se puede afirmar que el sistema de partidos a partir de 1994 a 1997⁹⁹⁰ parece operar bajo la lógica de un bipartidismo, cuya competencia si bien es cierto que propicia la alternancia, sin embargo como hemos mencionado en la integración del gobierno el sistema electoral le facilita la mayoría al presidente municipal.

Vale la pena señalar que dicha competencia en el caso de Rioverde generó que las elecciones de 1997 y el año 2000 tuvieran que irse a segunda vuelta, aunque en ambos casos el PAN logró refrendar el triunfo obtenido en primera vuelta. Otro dato que es importante subrayar es del abstencionismo que muestra un comportamiento casi constante entre 1983 y 1991 con porcentajes superiores al 65%. En tanto que entre 1991 y el año 2000 comienza a bajar gradualmente hasta ubicarse en porcentajes del 44%.

Por último, en la tabla V.2 se puede ver la forma en que el ayuntamiento de Rioverde se organiza para desahogar el trabajo de vigilancia y seguimiento de los asuntos del gobierno municipal que desarrolla la administración pública municipal. En este sentido al interior del ayuntamiento de este municipio al año 2000 se conformaban 12 comisiones permanentes. Entre las cuales nos llama la atención la comisión de ecología y desarrollo urbano así como la comisión de comercio anuncios y espectáculos, que parecen ser un reflejo del desarrollo económico de este municipio si comparativamente se analiza con los municipios de Santa Catarina y Santo Domingo. Igualmente llamó nuestra atención y con los datos que aporta la enciclopedia de municipios (INAFED, 2002) se pudo corroborar, que en la integración de las comisiones el partido que gana la elección ocupa las principales comisiones.

⁹⁹⁰ De acuerdo a la Declaración de Validez de las Elecciones de Ayuntamientos del estado de San Luis Potosí publicada en el POE el 25 de septiembre de 1997, encontramos que el presidente municipal electo fue D. Salvador Izar Noemí del PAN. En ese mismo sentido, el documento refiere que de los 12 regidores 8 le fueron asignados al PAN. Uno por mayoría y el resto por representación proporcional. Bajo este principio 4 le fueron asignados al PRI.

Así mismo encontramos que en la elección municipal del año 2000 el PAN ganó la elección y esto le permitió obtener 6 de los 12 regidores del ayuntamiento – 1 electo por el principio de mayoría y 5 por el principio de representación proporcional en tanto que el PRI logro 5 regidurías y el PRD 1 regidor por el principio de representación proporcional. Véase el P.O.E del 5—09—2000. Sin embargo con el voto del presidente municipal y del síndico el PAN logra la mayoría dentro del ayuntamiento.

Cuadro VI. 2. Los datos electorales de las elecciones municipales del municipio de Rioverde. 1983—2000

Partidos	Elecciones													
	1982		1985		1988		1991		1994		1997		2000	
	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%
PAN	596	5,73	0	0,00	355	3,75	846	6,72	5,372	26,81	12,525	47,94 ⁹⁹¹	13,960	46,50
PRI	8,042	77,28	10,622	92,63	8,346	88,18	11,389	90,53	13,731	68,54	12,062	46,17	13,542	45,20 ⁹⁹²
PRD							8	0,06	322	1,61	1,292	4,94	0	0,00
NPP											0	0,00	0	0,00
PT									137	0,68	0	0,00	0	0,00
PVEM									0	0,00	0	0,00	260	0,90
PCP													663	2,20
PAS													0	0,00
PCD													0	0,00
PCM	0	0,00	0	0,00										
PFCRN					49	0,52			84	0,42				
PC											66	0,25		
PMS					35	0,33								
PSN													0	0,00
PPS	29	0,28	0	0,00	0	0,00	300	2,38	0	0,0	0	0,00		
PARM	0	0,00	0	0,00	100	1,06	37	0,29	210	1,05			0	0,00
PDM	1,474	14,16	767	6,69	547	5,78			178	0,89	183	0,70		
PST	251	2,41	78	0,68										
PRT	0	0,00			2	0,02								
PSUM	14	0,13	0	0,00										
PMT			0	0,00										
A. FCP													0	0,00
Alianza X S													823	2,70
PDS													0	0,00
NO REGIS	0	0,00	4		0	0,00	155		49		0	0,00	35	
Voto Total	10,406	28,12	11,644	30,40	9,465	22,94	13,167	34,38	20,576	47,64	26,128	56,69	29,991	55,86
Votos Nulo	251	0,68	173	,45	0	0,00	432	1,13	493	0,11	0	0,00	708	1,32
Voto Efectivo	10,155	27,44	11,467	29,94	9,465	22,94	12,580	32,85	20,034	46,38	26,128	56,69	29,242	54,48
Padrón	37,000	100,00	38,302	100,00	41,251	100,00	38,300	100,00	43,194	100,00	46,090	100,00	53,687	100,00
Abstención	26,594	71,88	26,658	69,60	31,786	77,06	25,133	65,62	22,618	52,36	19,962	43,31	23,696	44,14

Fuente: Elaboración propia con datos de Banamex—Accival (2001), Alain de Remes (2000) y CEE (1993,1997 y 2000)

⁹⁹¹ En esta elección, el PAN aventajó en primera vuelta al PRI, sin embargo al no haber obtenido más del 50% de la votación y más del 15% de diferencia sobre el PRI, la elección de las autoridades municipales — presidente, primer regidor y síndico— se tuvo que resolver en segunda vuelta. En ese sentido, de acuerdo a los datos del CEE (1997) el triunfador de la segunda vuelta fue el PAN con el 53,21% de los votos (12.358 votos) contra el 46.86 por cien del PRI equivalentes a 10.897 votos de 23.255 votos totales y 322 votos nulos.

⁹⁹² Nuevamente el PRI salió derrotado, aunque con muy poco margen. De este modo, en segunda vuelta el PAN reafirmó su victoria y además logró aumentar su votación ya que obtuvo de acuerdo al CEE (2000) 15.353 votos equivalentes al 56,97% de la votación, mientras que el PRI vio disminuir su votación y con ello perdió la oportunidad de gobernar ese municipio por segunda ocasión, en ese sentido, su votación total fue del 43,03% (11.595 votos) de un total de 27.221 votos totales, 273 votos nulos por lo que la votación efectiva fue de 26.942 con un porcentaje de abstencionismo de 49,30 por cien.

6.1.3. El municipio de San Luis Potosí.

Hablar del municipio de San Luis Potosí es hablar del municipio más grande en términos demográficos y económicos del estado de San Luis Potosí del cual es la capital. Ciertamente como mencionamos en el capítulo uno por sus características se trata de un municipio metropolitano que concentraba en el año 2000 casi el 30% del total de la población y las viviendas del estado – véase el cuadro 1.2 – y el 85% de la producción industrial (SEDECO, 2002).

Por el número de su población estamos hablando del municipio más grande del estado de San Luis Potosí, y de acuerdo al análisis de sus datos demográficos podemos afirmar que durante el período de nuestro estudio comprobamos que es un municipio con tendencia a crecer, con tasas de crecimiento poblacional entre 1980-1990 (2,6%) y 1990-2000 (2.5%) por encima de la media estatal (1,9 y 1,4% respectivamente).

Históricamente hay evidencias empíricas que enfatizan la importancia tanto política, territorial como económica de este municipio en el desarrollo político del estado de San Luis Potosí. De esta manera no resulta extraño que los pilares económicos sobre los que se edifica la economía de este municipio sean el sector secundario y terciario lo cual parece explicarse a partir de la concentración del 85% de la industria en la capital.

Los datos del gobierno aportados muestran que el tamaño del ayuntamiento a diferencia de los otros municipios estudiados permanece constante frente a los cambios normativos y demográficos que presenta este municipio. El mismo tamaño del municipio considera dentro del ayuntamiento la existencia de dos síndicos y un mayor número de comisiones al interior del mismo. Una diferencia con el resto de los municipios es la ausencia de los alcaldes constitucionales dentro de la estructura de los ayuntamientos, esto debido a que en la capital del estado existen juzgados y jueces tanto penales como civiles que hacen esa función como parte de la función jurisdiccional del poder judicial.

En ese contexto hay que subrayar que dentro de la organización político administrativa de este municipio encontramos, que las comunidades de Villa de Pozos, la Pila y Bocas son tres delegaciones cuyos organismos públicos auxilian al presidente municipal y a la administración pública municipal en la gestión de los servicios municipales en esas demarcaciones

Los datos político electorales que se aportan muestran que la alternancia política en el gobierno de este municipio tiene su origen en el proceso electoral de 1982 y a partir de entonces es parte de su desarrollo político según se puede observar en los datos del cuadro VI.3. Lo cual es una diferencia con el resto de los municipios estudiados aunque en el sistema político del municipio de San Luis Potosí este fenómeno no fue un proceso extraño ni nuevo, ya que en 1958 el gobierno municipal había sido gobernado por un partido distinto al PRI.

Tal y como se advierte, el análisis de los datos del cuadro del VI. 3 nos permite afirmar que en el sistema de partidos de este municipio no se observa durante el período de nuestro estudio la hegemonía del PRI, más bien se observa el funcionamiento de un bipartidismo compuesto por el PAN y el PRI entre 1980 y el año 2000. No obstante la competencia entre estos dos partidos el sistema electoral al igual que los otros municipios otorga la mayoría al partido que gana la elección.

I. Antecedentes históricos.

La fundación del pueblo denominado San Luis Mezquititeque que actualmente es el municipio de San Luis Potosí tuvo lugar como ya lo señalamos en el capítulo segundo —véase epígrafe 2.1.2— el 3 de noviembre de 1592 a cargo del capitán Miguel Caldera luego de someter a los Guachichiles que habitaron el Valle de San Luis desde el siglo XIII⁹⁹³.

En ese contexto, se coincide en señalar que el crecimiento económico, político y social de este pueblo fue producto de la bonanza de las minas de San Pedro (Loyola Alarcón, 1996) con lo cual de acuerdo con Cabrero y Gil García (1999:7) este pueblo en 1631 era considerado como la tercera localidad en

⁹⁹³ Al respecto puede verse Pedraza Montes (1993), Rosillo Iglesias (1999), INAFED (2002) y SEGOB (1988:147).

importancia dentro del Virreinato de la Nueva España, solo superada por las ciudades de México y Puebla.

A ese respecto parece una idea aceptada que el 30 de mayo de 1656 al pueblo de San Luis le fue otorgada la categoría política de ciudad y la sustitución del nombre de Mexquititeque por el de Potosí dada la importancia de su industria minera y por su similitud con las minas de Potosí Bolivia (Montejano y Aguinaga, 1988 y 1999; INEGI, 1997: 95-103 Y 180-185).

Por otra parte, encontramos que dentro del incipiente estado federal y de la organización política el municipio de San Luis Potosí en la primera CPESLP del 16 de octubre de 1826, fue considerado como uno de los 4 departamentos y dada su importancia económica y política también se le nombro como cabecera del distrito de la capital⁹⁹⁴. Asimismo los datos históricos refieren que cuando el estado mexicano adopto forma de una república central entre 1936 y 1957 este municipio tuvo la categoría política de Distrito dentro de esa nueva organización política y territorial⁹⁹⁵.

Restaurado el régimen federal en 1858 encontramos al revisar los datos que el estado de San Luis Potosí se organiza territorialmente en 10 partidos y 53 municipios. En ese orden de ideas se coincide en señalar que por su importancia económica⁹⁹⁶ y política el municipio de San Luis Potosí siguió siendo considerado como cabecera de Distrito. En torno a lo cual, Montejano y Aguinaga (1995:93) afirmaba que el municipio de San Luis Potosí tradicionalmente siempre se caracterizó por ser el centro político y administrativo del estado de San Luis Potosí.

⁹⁹⁴ De acuerdo a la información del INEGI (1997: 95-103 Y 180-185) el partido de San Luis Potosí se conformaba por los pueblos de Mineral de Cerro de San Pedro, San Juan de Guadalupe, San Miguel Mexquititeque, San Miguelito, Montecillo, Santiago del Río, San Sebastián y Soledad de los Ranchos. En tanto que al departamento de la capital por prescripción del artículo 231 le correspondía ser jurisdicción política de los partidos de San Luis, Guadalcázar y Santa María.

⁹⁹⁵ En los datos del INEGI (1997:71- 72) se menciona que en 1845 el Departamento —antes Estado— de San Luis Potosí se dividió política y territorialmente en 4 Distritos, 12 partidos y 53 municipalidades. En este caso el Distrito de San Luis Potosí lo conforman cuatro partidos, San Luis, Santa María, Guadalcázar y Ojo Caliente (INEGI, 1997:71- 72)

⁹⁹⁶ Al revisar la enciclopedia de los municipios (INAFED, 2002) encontramos algunas referencias históricas que dan cuenta de la importancia económica del municipio de San Luis Potosí en el siglo XIX. De este modo, se señala que fue en 1866 cuando se inaugura la línea telegráfica de San Luis a la Ciudad de México. En 1888 este municipio forma parte de la comunicación ferroviaria de la ciudad de México a Laredo y posteriormente en 1889 y 1890 se establece la comunicación con la ciudad de Aguascalientes y el puerto de Tampico respectivamente. Previamente en 1883 se había inaugurado el servicio telefónico de San Luis con Zacatecas.

Actualmente la Ley Orgánica del Municipio Libre contempla en su artículo 6º al municipio de San Luis Potosí como uno de los 58 municipios que conforman esta entidad (LOMLSLP, 2000).

II. Los aspectos geográficos y demográficos.

Es una idea aceptada señalar que el municipio de San Luis Potosí se encuentra geográficamente localizado en la parte central del territorio del estado de San Luis Potosí donde junto con el municipio de Soledad de Graciano Sánchez forman una zona metropolitana⁹⁹⁷. Su localización respecto a la ciudad de México es al norte a una distancia de 400 Km lo cual le permite tener una posición geográficamente estratégica con otras ciudades importantes como Guadalajara que se encuentra a 350 Km y a 530 Km de Monterrey Nuevo León (De la Torre, 1998).

En contraste con esa ventaja comparativa en el Plan Municipal de Desarrollo 1995 (1995:16-20) se menciona como una desventaja geográfica su ubicación en la zona desértica del altiplano potosino, ya que propicia que un 28,1% de su territorio sea considerado como zona semiárida lo cual suscita que el abastecimiento de agua potable se realice mediante la sobreexplotación de la cuenca hidrológica, siendo este un factor que puede limitar el crecimiento urbano del municipio.

Por otra parte, al revisar los aspectos demográficos de este municipio como ya mencionamos en el capítulo uno y cinco se trata del municipio más grande del estado de San Luis Potosí en términos de población según se puede observar en los datos del cuadro V.1. De esta manera de acuerdo con los datos del XII censo de población y vivienda del año 2000 (INEGI, 2001), el total de su población fue de 670.532 habitantes lo cual representaba el 29,16% de la población total del estado.

⁹⁹⁷ Al respecto puede verse el Plan Municipal de Desarrollo Municipal del municipio de San Luis Potosí 1995-1997 (1995:15) y el Anuario Estadístico del municipio de San Luis Potosí (INEGI, 1997) asimismo INAFED, 2002; Rosillo Iglesias, 1999:271; Cabrero y Gil García (1999:9).

En ese contexto al revisar los datos de la evolución de su población⁹⁹⁸, nos encontramos que durante el periodo de nuestro estudio este municipio mantiene un crecimiento de su población con tasas superiores a la media del estado. En efecto los datos del Observatorio Estadístico y del XII censo señalan que entre 1980 y 1990 la tasa de crecimiento de la población fue del 2,60% contra 1.9% del estado y para la década de 1990 al 2000 su crecimiento fue del 2,5% en contraste con el 1,4% de la tasa de crecimiento de la entidad (SEPLADE, 2001; INEGI, 2001).

En términos absolutos los datos muestran que su población entre 1980 y 2000 aumentó en 263.902 habitantes - un 64,89%- con respecto a 1980 cuya población sumaba 406.630 habitantes y para el año 2000 un total de 670.532 habitantes (INEGI, 2001; SEPLADE, 2001). De esta manera, la densidad de la población parece reflejar el crecimiento que la población de este municipio ha tenido durante esas dos década ya que la misma paso de 300,47 en 1980 a 495,47 habitantes por kilómetro cuadrado y 4.4 habitantes por vivienda en el año 2000 (INEGI, 2001).

En ese mismo sentido los datos del cuadro I.2 y del V.1 muestran la alta concentración de población (93,78%) en la cabecera municipal lo cual según refiere el Plan Municipal de Desarrollo 1995-1997 (1995:21) y el Perfil Industrial de San Luis Potosí (SEDECO, 2002) se debe a que en este municipio se ubican el mayor número de industrias del estado. Lo que permite afirmar que se trata de un municipio eminentemente urbano y con una población predominantemente urbana⁹⁹⁹.

De este modo parece explicarse que aunque el municipio cuente con 225 localidades en el año 2000 (SEPLADE, 2001) la más importante es la cabecera municipal siguiéndole en importancia por su número de población, la delegación

⁹⁹⁸ Vale la pena comentar que de acuerdo con los datos del Observatorio Estadístico (SEPLADE, 2001) el mayor crecimiento poblacional inter-censal del municipio de San Luis Potosí se da entre 1960 y 1980 con tasas de crecimiento anual del 3,22% entre 1960 y 1970 y del 4,11% entre 1970 a 1980.

⁹⁹⁹ Aquí se coincide que desde la década de los años cincuenta el comportamiento de la población tiende a ser urbana ya que entonces había un 83,1% de población urbana y un 16,9% de población rural que fue disminuyendo a lo largo de las décadas (Rosillo Iglesias, 1999:303)

de Pozos, la delegación de la Pila y la delegación de Bocas¹⁰⁰⁰ así como la comunidad de Escalerillas.

Resumiendo podemos decir que los datos demográficos de este municipio muestran un comportamiento contrario a los datos aportados en el anexo 4.2 ya que el crecimiento de este municipio ha sido constante durante el período de estudio y no muestra síntomas de desaceleración porque su crecimiento como se mencionó es superior a la media del estado, y aunque no parece estar exento del problema migratorio¹⁰⁰¹ su tendencia es crecer siendo una característica la concentración de la población en la cabecera municipal.

II. Los aspectos económicos del municipio de San Luis Potosí.

Ciertamente como ya comentábamos en el capítulo cinco y en el epígrafe de los antecedentes históricos la minería fue la actividad económica un detonante importante para la fundación y desarrollo del pueblo de San Luis (Loyola, 1996), sin embargo actualmente de acuerdo a los datos del Perfil Industrial del estado de San Luis Potosí (SEDECO, 2001) se considera que la economía de este municipio se concentra básicamente en el comercio y la industria.

En ese contexto al revisar y analizar los datos de cada uno de los sectores económicos que integran la economía de este municipio durante el período de nuestro estudio, pudimos encontrar evidencias que muestran que la PEA además de haberse duplicado¹⁰⁰² comparativamente en su comportamiento se observa una concentración en el sector terciario y el secundario, ya que la tendencia del sector primario es mínima y su tendencia fue disminuir¹⁰⁰³.

¹⁰⁰⁰ Un dato a considerar en el caso de la delegación de Bocas es su distancia de ésta con respecto a la cabecera municipal la cual es de aproximadamente 60 kilómetros.

¹⁰⁰¹ De acuerdo a los datos del Observatorio Estadístico (SEPLADE, 2001) la tasa de migración del municipio en 1980 era del orden del 0,90 por cien y para 1996 presentaba un signo negativo del — 0,6 por cien.

¹⁰⁰² Los datos encontrados permiten observar que la PEA paso de 129.866 en 1980 (SEGOB, 1988:153) a 253.227 en el año 2000 (INEGI, 2001; INAFED, 2002)

¹⁰⁰³ En efecto de acuerdo a los datos que presenta la enciclopedia de municipios (SEGOB, 1988) y el Anuario Estadístico Municipal del municipio de San Luis Potosí (INEGI, 2001), como se puede corroborar que la ocupación del sector primario paso del 4,20% en 1980 al 1,51 por cien en el año 2000, siendo sus sectores más importantes la agricultura y la ganadería. En ese sentido los principales productos agrícolas más importantes son el frijol, maíz, jitomate y alfalfa mientras que las actividades de la ganadería están orientadas a la producción de ganado bovino, porcino y aves (SEDECO, 2001; INAFED, 2002).

En efecto el análisis de la PEA nos indica que el sector terciario y secundario aumentaron en términos porcentuales pasando en el caso del primero de un 39,83% en 1980 a un 63,47% en el año 2000, y en el sector secundario su crecimiento fue del 23,70 al 32,07% siendo sus actividades más dinámicas la industria manufacturera y la industria de la construcción, en tanto que las actividades más dinámicas y con mayor ocupación del sector terciario son el comercio, los servicios de transporte y comunicaciones, el gobierno, así como los servicios de hoteles¹⁰⁰⁴ y restaurantes, y los servicios financieros (SEGOB, 1988; INEGI, 2001).

Lo anterior parece explicarse a partir del crecimiento del número de establecimientos tanto comerciales como de la industria lo cual ha contribuido al desarrollo económico del municipio de San Luis Potosí. De este modo, los datos del Observatorio Estadístico del estado de San Luis Potosí (SEPLADE, 2001) señalan que el número de establecimientos manufactureros entre 1988 y 1993 paso de 1.433 a 2.324 y los dedicados al comercio se incrementaron de 7.328 a 11.481 en tanto que aquellos dedicados a los servicios pasaron de 608 a 833 establecimientos.

Al respecto vale la pena mencionar que la potenciación del desarrollo industrial se ha visto fortalecida al disponer la ciudad de San Luis Potosí de dos polígonos industriales que han permitido la instalación desde 1963 hasta el año 2000 de 249 grandes empresas, lo cual parece haber propiciado la creación de pequeñas y medianas empresas (SEDECO, 2001). Todo esto como parte de la política industrial del gobierno del estado donde el papel del gobierno municipal como agente promotor del desarrollo se constriñe a facilitar la instalación de las mismas simplificando los tramites.

Vale la pena mencionar que en el caso de la industria de la construcción su expansión¹⁰⁰⁵ parece estar vinculada al fenómeno demográfico, sin embargo su

¹⁰⁰⁴ Solo para comentar que de acuerdo al Anuario Estadístico (INEGI, 2001) el mayor número de hoteles de todo el estado se concentra en el municipio de San Luis Potosí.

¹⁰⁰⁵ Es de hacer notar el número de viviendas construidas entre 1990 y el año 2000 fue de un total de 45.764 viviendas. A ese respecto de acuerdo con los datos de población y vivienda del INEGI (1991 y 2001) en 1990 el municipio de San Luis

desarrollo de acuerdo con el Plan Municipal de Desarrollo del Municipio de San Luis Potosí 1995-1997 (1995:36-37) presenta un problema ya que una extensa porción del suelo municipal está considerado dentro del régimen ejidal¹⁰⁰⁶, lo cual ha venido imponiendo retos al crecimiento urbano de la ciudad y propiciado acciones de especulación con el suelo urbano¹⁰⁰⁷.

A ese respecto, en algunos estudios se reconoce que la política urbana de este municipio ha sido principalmente una competencia de los gobiernos federal y estatal (Cabrero y Gil García, 1999:39-42), en contraste el papel del gobierno municipal para resolver esos problemas han quedado entrampado por la falta de acuerdos políticos entre el ayuntamiento y los grupos de comuneros lo cual parece haber frenado el desarrollo urbano del municipio. En ese mismo sentido Méndez Carrillo (1999:81- 82) opina que las alternancias políticas en éste municipio han propiciado la falta de continuidad en las políticas urbanas.

En resumen los datos aportados muestran el grado de desarrollo económico que tiene este municipio respecto de los municipios estudiados. Sin embargo, ese mismo proceso de crecimiento también nos advierte de los retos que el gobierno municipal tiene para incrementar sus capacidades de gestión que le permitan la regulación del desarrollo urbano y fortalecer sus capacidades de prestación de los servicios públicos del agua potable.

IV. Los datos del gobierno del municipal de San Luis Potosí.

Al revisar los datos de la estructura que el ayuntamiento del municipio de San Luis Potosí durante el período de nuestro estudio, pudimos observar que a diferencia de los otros municipios estudiados en los cuales el número de los

Potosí tenía un total de 104.280 viviendas y para el año 2000 sumo 150.044, lo cual como comentamos representó casi un tercio de las viviendas totales (489.828) que tiene esta entidad federativa.

¹⁰⁰⁶ El número de ejidos en 1991 de acuerdo con el Observatorio Estadístico (SEPLADE, 2001) era de 34.

¹⁰⁰⁷ Con relación a esto, si se revisa la prensa, ahí se encontrarán una serie de conflictos que se han suscitado en los últimos años entre las autoridades estatales y los principales grupos de ejidatarios en la zona urbana del municipio de San Luis Potosí, básicamente con los comuneros de San Juan de Guadalupe y la Garita de Jalisco. En ese contexto en nuestra revisión hemerográfica nos encontramos una nota periodística donde se señala que el 80,54% del suelo de la zona conurbada de los municipios de San Luis Potosí y Soledad es de tipo social o ejidal concentrándose mayormente en la parte sur, oriente y poniente por ser el lugar donde se encuentran el mayor número de ejidos, no así la zona norte. De este modo según se advierte en la nota, todo esto genera presiones para el crecimiento urbano de la ciudad aunque al mismo tiempo se reconoce que la tierra ejidal es la mejor alternativa —por su precio— para promover el crecimiento de la vivienda. Véase en Periódico Pulso la nota << Tierra Ejidal, alternativa viable y especulativa del crecimiento urbano>> de fecha 10 de septiembre de 2003.

regidores creció tanto por cuestiones normativas como demográficas, en el caso del municipio de San Luis Potosí ese fenómeno no se presenta según se aprecia en la tabla VI.4.

En efecto, el número de regidores del ayuntamiento de San Luis Potosí permanece constante en cuanto al número de regidores, lo cual como ya comentamos en el capítulo cuatro parece generar problemas de representación política y presenta una inequidad del sistema electoral municipal de esta entidad federativa. En ese sentido, comparativamente se puede apreciar como esta situación parece haber alterado la representación política ya que si en 1983 había un 1 regidor por cada 27.108,66 habitantes, para el año 2000 había un regidor por cada 44.702 habitantes.

Asimismo, vale la pena decir que una diferencia con el resto de los municipios estudiados es el número de síndicos y la ausencia de los alcaldes constitucionales en el ayuntamiento, lo cual, parece justificarse por la existencia en el municipio de juzgados judiciales tanto civiles como penales con lo cual no se hacía necesaria la existencia de los alcaldes constitucionales dentro de la estructura del ayuntamiento.

Tabla VI. 4. Integración del ayuntamiento del municipio de San Luis Potosí: 1983-2000

Periodo constitucional	Integración del ayuntamiento.
1983—1985 ¹⁰⁰⁸	1 Presidente, 15 Regidores y 2 Síndicos.
1986—1988 ¹⁰⁰⁹	1 Presidente, 13 Regidores y 2 Síndicos.
1989—1991 ¹⁰¹⁰	1 Presidente, 13 Regidores y 2 Síndicos.
1992—1994 ¹⁰¹¹	1 Presidente, 13 Regidores y 2 Síndicos.
1995 Consejo Municipal	1 Presidente del Consejo y 14 consejeros y 2 Síndicos ¹⁰¹² .
1995—1997 ¹⁰¹³	1 Presidente, 14 Regidores y 2 Síndicos.
1997—2000	1 Presidente, 15 Regidores ¹⁰¹⁴ y 2 Síndicos.
2000—2003	1 Presidente, 15 Regidores ¹⁰¹⁵ y 2 Síndicos.

Fuente: Elaboración propia con datos del Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí (POE)

Los datos de la tabla VI.4 muestran que actualmente la estructura de este ayuntamiento se conforma por el presidente municipal, 2 Síndicos y 15 regidores de los cuales como se mencionó en el capítulo cuatro, 14 de ellos son electos por el principio de representación proporcional y 1 por el principio de mayoría. No

¹⁰⁰⁸ Para ese periodo fue electo como Presidente Municipal el Dr. Salvador Nava Martínez quien fue candidato de la coalición PAN, Frente Cívico y el PDM. Al respecto véase el Decreto número 196, publicado en el POE de 31 de diciembre de 1982, p.29. Documento donde además se aporta el nombre del resto de los síndicos y regidores electos. Los resultados de la elección pueden verse en el cuadro VI.3.

¹⁰⁰⁹ En esta elección resultó electo como presidente municipal el Lic. Guillermo Medina de los Santos quien fue postulado como candidato por el PRI. Véase el Decreto 107 publicado en el POE el 31 de diciembre de 1985, página 2. Los resultados de la elección pueden verse en el cuadro VI.3.

¹⁰¹⁰ El Presidente municipal electo para este periodo fue el candidato de la coalición PAN—FCP, Ingeniero Guillermo Pizzuto Zamanillo. Véase el Decreto número 299 publicado en el POE del 31 de diciembre de 1988, p.47. En tanto que los resultados de la elección pueden verse en el cuadro VI.3.

¹⁰¹¹ El candidato del PAN, Ing. Mario Leal Campos fue declarado presidente municipal electo para este periodo de gobierno. Véase Decreto 320 publicado en el POE del 31 de diciembre de 1991, p. 48 y 49. Los resultados de la elección pueden verse en el cuadro VI.3.

¹⁰¹² Por la suspensión del proceso electoral en diciembre de 1994 el Congreso del Estado constituyó un Consejo Municipal para un periodo de gobierno de cuatro meses del 1º enero al 23 de abril de 1995. De esta manera, los nombres de los Consejeros Municipales puede verse en el Decreto 295 del 27 de diciembre de 1994 publicado en el POE. En ese orden de ideas el Presidente del Consejo fue D. Rafael del Blanco Garrido.

¹⁰¹³ En la elección extraordinaria del 15 de marzo de 1995 el candidato del PRI, C.P. Luis José García Julián resultó electo como presidente municipal tal como se muestran en los datos del cuadro VI.3.

¹⁰¹⁴ Para este periodo fue electo como presidente municipal el candidato del PAN, Lic. Alejandro Zapata Perogordo quien ganó la elección y con ello el PAN obtuvo 10 de las 15 regidurías, y al PRI le fueron asignados 4 regidores de representación proporcional y un regidor al Nava Partido Político que partio en alianza con PRD. Véase la Declaración de Validez de las Elecciones de Ayuntamiento del estado de San Luis Potosí publicada en el POE el 25 de septiembre de 1997.

¹⁰¹⁵ De acuerdo a la Declaración de Validez de las Elecciones de Ayuntamientos del estado de San Luis Potosí publicado en el POE (Edición Extraordinaria) del 5 de septiembre de 2000, para este periodo fue electo como presidente municipal el candidato del PAN Contador Marcelo de los Santos Fraga. En ese sentido el PAN obtuvo 7 de las 15 Regidurías (1 de mayoría y 6 de representación proporcional) y al PRI le fueron asignados 5 regidores, al Nava Partido Político 1 y 2 al PRD.

obstante la predominancia de la representación proporcional los datos muestran que el sistema electoral otorga la mayoría de regidores al partido que gana la elección, aunque en la elección del 2000 se observa que el PAN no tiene la mayoría del número de los regidores, sin embargo, el contrapeso y la mayoría la garantizan los votos de los dos síndicos y el voto del Presidente Municipal¹⁰¹⁶.

Los datos del cuadro VI.3 muestran que además del proceso de alternancias políticas a lo largo del período de estudio, existe también un fuerte posicionamiento de dos partidos PAN y PRI en el sistema político de este municipio, cuya competencia se ve reflejada en los porcentajes de votación que obtienen en cada elección lo cual en el año 2000 propició que la elección del presidente municipal se definiera en segunda vuelta, donde el PAN confirmó su triunfo obtenido en la primera vuelta aunque la votación de ambos partidos bajó considerablemente con respecto a la primera vuelta.

El fenómeno del abstencionismo no está ausente en los procesos electorales de este municipio, sin embargo presenta un comportamiento en sentido inverso a los otros municipios estudiados, ya que en la década de los años ochenta este comienza a subir muy probablemente por los conflictos electorales y las denuncias de fraude electoral en las elecciones de 1985, 1988 y en 1991 donde este fenómeno alcanza porcentajes muy altos. Además que este período coincide con el período de inestabilidad política que se dio en el estado según lo habíamos comentado en el capítulo cinco¹⁰¹⁷.

En contraste para el periodo 1995 al 2000 se observa que el abstencionismo comienza a disminuir hasta ubicarse en porcentajes menores del 40% lo cual parece coincidir con una mayor estabilidad política en el estado y con la ciudadanización de las autoridades electorales.

Por otra parte, en los datos de la tabla VI.2 se puede observar la organización de las comisiones permanentes que se integran al interior del ayuntamiento para el análisis de los asuntos municipales, hacer las propuestas

¹⁰¹⁶ Véase la nota de pie anterior.

¹⁰¹⁷ Al respecto véase el epígrafe 5.3 y 5.3.2.

respectivas así como vigilar que se ejecuten los acuerdos y disposiciones que éste órgano asuma de manera colegiada. Aunque en el caso de este municipio se coincide con Cabrero y Gil (1999:35) que su papel se ha concentrado más bien en tareas meramente de vigilancia¹⁰¹⁸.

En ese sentido, los datos de la tabla VI.2 al año 2000 sumaban 16 comisiones aunque en nuestras indagaciones pudimos encontrar que algunas de éstas durante nuestro periodo de estudio cambiaron de nombre¹⁰¹⁹ y su número también fue cambiando a lo largo del tiempo. De esta manera en 1983¹⁰²⁰ existían 14 y en 1995 nueve. También encontramos que la comisión de ecología tiene su antecedente en 1995, lo que demuestra el interés por parte del gobierno municipal por incorporar a la agenda municipal el tema del medio ambiente, el cual está estrechamente vinculado con el crecimiento urbano e industrial que se presenta en este municipio.

No obstante que este municipio presenta una agenda de política pública más diversificada dada la naturaleza de sus funciones y las redes de actores que participan en su sistema político, en 1998 en otro estudio señalamos (De la Torre, 1998:13) que no existía ninguna comisión relacionada con la planificación, cuyo objeto fuera vigilar la existencia de un plan que orientara la acción administrativa y que al mismo tiempo vigilara el cumplimiento de los objetivos planteados por el presidente municipal en ese proyecto.

¹⁰¹⁸ A ese respecto, Cabrero y Gil García (1999:35) después de analizar la agenda pública de éste municipio a lo largo de una década entre 1985 a 1995, sostienen la idea que una buena parte de los asuntos de la agenda son presentados por el presidente municipal ya que muy pocas propuestas son hechas por los regidores.

¹⁰¹⁹ Por ejemplo en 1983 había una comisión específica de rastro que como podemos ver con los datos de la tabla VI.2 se fusionó con la de mercados y centrales de abasto. Por otra parte la comisión actual de educación pública y bibliotecas en 1983 solo se denominaba de educación y en 1995 de instrucción pública recreación y espectáculos. En el caso de la comisión de agua potable, alcantarillado y saneamiento en 1983 sólo era de agua potable y en 1995 se le nomino comisión de agua potable pavimentos y drenajes. En cambio la comisión de participación ciudadana parece tener su referente en la comisión de junta de mejoras. Por último, la comisión de actividades comerciales, industriales y de servicios actualmente es la comisión de comercio, anuncios y espectáculos. (Pedro Olvera, 1997).

En ese sentido, la comisión que parece persistir sin cambios es la comisión de hacienda municipal. En cambio en 1983 se echa de menos la existencia de la comisión de gobernación. En cambio a lo largo del tiempo de estudio desaparecieron las comisiones de la junta municipal de reclutamiento y la de inspección general.

¹⁰²⁰ En ese sentido, en 1983 las comisiones del ayuntamiento eran las siguientes: 1. Comisión de actividades comerciales, industriales y de servicios; 2) Comisión de educación municipal; 3). Comisión de agua potable; 4). Comisión de rastro municipal; 5). Comisión de aseo público; 6). Comisión de policía preventiva; 7). Comisión de pavimentos y drenaje; 8). Comisión de hacienda municipal; 9). Comisión de jardines; 10). Comisión de plazas y mercados; 11). Comisión de inspección general; 12. Comisión de juntas de mejoras; 13). Comisión de alumbrado público; 14). Comisión de la junta municipal de reclutamiento. Al respecto véase Pedro Olvera (1997: 156).

Lo cual, considerábamos que pudiera contribuir a fortalecer las tareas de control y evaluación del ayuntamiento respecto de la acción pública de la administración pública municipal y a su vez fortalecería una cultura de planificación y evaluación que en ese momento no parecía existir en el gobierno municipal de San Luis Potosí¹⁰²¹.

Por último, vale la pena subrayar que en el reparto de las comisiones el partido que gobierna acapara las principales comisiones lo cual de acuerdo con la opinión de uno de nuestros entrevistados no resultaba extraño si se tiene en consideración que el ejercicio del gobierno municipal y la distribución de las principales comisiones se realizaba con una visión patrimonialista¹⁰²². En relación a eso mismo, Jesús Ernesto de la Maza Jiménez regidor del PRI en 1995 opinaba que << el grupo de regidores del PRI no presidieron ninguna comisión en el ayuntamiento -1995 a 1997- debido a que la fracción de regidores del PAN tomó posesión de manera antidemocrática de todas las presidencias de las comisiones violando con ello la Ley Orgánica del Municipio Libre>>¹⁰²³.

¹⁰²¹ En cuanto a esto, el Subdirector de Planeación Estratégica —Gobierno 1997/2000— señalaba que <<la principal problemática a que se enfrenta la planificación es la falta de una cultura en un momento dado de la promoción, elaboración y evaluación de proyectos que conduzcan a acciones más concretas dentro de la administración municipal>> citado por Méndez Carrillo (1999:79)

¹⁰²² A ese respecto, Guillermo Pizzuto Zamanillo —presidente municipal de 1988 a 1991— sostiene que <<en la década de los ochenta y todavía en los noventa ser presidente municipal era convertirse en dueño del municipio ya que el presidente es quien decide que hacer y cómo hacerlo>>, lo cual desde su perspectiva se aleja de la visión de servicio que siguió su gobierno y en la cual se quiso integrar a los regidores de oposición al trabajo del cabildo. Para ello incluso se reguló su horario de trabajo ya que hasta entonces los regidores no tenían un horario de trabajo.

¹⁰²³ Datos obtenidos en entrevista con éste regidor. Ese mismo reclamo puede verse también en un desplegado en el periódico Pulso en el cual se hace una reseña de las actividades que como regidores de oposición realizaron durante ese periodo de gobierno municipal. Véase Periódico Pulso de San Luis del 26 de septiembre del 2000.

Cuadro VI. 3. Los datos electorales de las elecciones municipales del municipio de San Luis Potosí. 1983—2000.

Partidos	Elecciones													
	1982		1985		1988		1991		1994		1997		2000	
	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%
PAN	46.786	49,53	38,311	46,74	37.484	55,92	29.403	48,68 ¹⁰²⁴	43.374	45,67	108.570	51,53	106.027	42,66 ¹⁰²⁵
PRI	40.275	42,64	42.286	51,59	28.002	41,78	30.364	50,27	48.728	51,30	82.203	39,02	90.921	36,58
PRD							233	0,39	0	0,00	6.748	3,20	0	0,00
NPP											6.748	3,20	4.205	1,69
PT									1.938	2,05	0	0,00	0	0,00
PVEM									0	0,00	4.794	2,28	0	0,00
PCP													0	0,00
PAS													0	0,00
PCD													1.975	0,79
PCM													0	0,00
PFCRN					628	0,94	0	0,00	938	0,99				
PC	0	0,00									0	0,00		
PMS					189	0,28								
PSN													0	0,00
PPS	300	0,32	192	0,23	185	0,28	232	0,38	0	0,0	525	0,25		
PARM	0	0,00	51	0,06	117	0,17	174	0,29	0	0,00				
PDM	6.153	6,51	815	0,99	375	0,56	0	0,00	0	0,00	1.093	0,52		
PST	387	0,41	87	0,11										
PRT	216	0,23	22	0,03	49	0,07								
PSUM	0	0,00	207	0,25										
PMT	345	0,37												
A. FCP													34.341	13,82
Alianza X S													8.145	3,28
PDS													2.906	1,17
NO REGIS	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	90	0,03	0	0,00	92	
Votos Total	98.671	52,68	81.971	40,32	67.029	28,17	60.406	26,49	98.448	31,31	210.681	63,74	252.521	62,66
Votos Nulo	4.209	2,25	0	0,00	0	0,00	0	0,00	3.380	1,07	0	0,00	3.909	0,97
Voto efectivos	94.462	50,43	81.971	40,32	67.029	28,17	60.406	26,49	94.978	30,20	210.681	63,74	248.520	61,74
Padrón	187.297	100,00	203.308	100,00	237.920	100,00	228.063	100,00	314.473	100,00	330.507	100,00	402.992	100,00
Abstención	88.626	47,32	121.337	59,68	170.891	71,83	167.657	73,51	216.025	68,69	119.826	36,26	150.471	37,34

Fuente: Elaboración propia con datos de Banamex—Accival (2001), Alain de Remes (2000) y CEE (1993, 1997 y 2000)

¹⁰²⁴ Después de impugnar el PAN las elecciones, el colegio electoral consideró procedente eliminar la votación de unas casillas electorales y con ello el PAN logro ganar estas competidas elecciones. Aunque vale la pena advertir el porcentaje de abstencionismo, lo cual parece tener relación con los conflictos electorales que la elección de gobernador generó en ese año.

¹⁰²⁵ PAN Y PRI contendieron en segunda vuelta. En ese sentido, el PAN de acuerdo al CEE (2000) obtuvo en la segunda elección celebrada el 13 de agosto del 2000 un total de 68.482 votos (56,31%) contra 53.135 votos (43,69%) del PRI. Como se puede observar en ambos casos la votación de los partidos políticos bajo sustancialmente con relación a la primera votación, aunque de acuerdo con el mismo organismo electoral el porcentaje de abstencionismo fue del 69,42% (279.760 personas se abstuvieron de un total de 402.992).

6.1.4. El Municipio de Santa Catarina.

La revisión de los datos socioeconómicos y políticos de este municipio nos permite resumir que estos son coincidentes con su perfil semi-rural, ya que su economía está enfocada al sector primario, la industria no existe en este municipio y el sector de los servicios se concentra básicamente en actividades comerciales de baja escala.

La población de este municipio presenta como una de sus características principales que el 43,06% de la misma pertenece a la comunidad indígena de los Pames, los cuales viven en este municipio desde antes de su fundación. Esta es una diferencia con respecto a los municipios estudiados al igual que su alto grado de marginación que lo lleva a ocupar el primer lugar de todo el estado de San Luis Potosí.

El número de su población apenas sobrepasaba los diez mil habitantes en el año 2000 en tanto que su número de viviendas era de apenas 2.098 –véase el cuadro I.2 y V.1-. Con lo que el análisis de los datos demográficos nos permite identificar que su tasa crecimiento está muy por debajo de la media estatal (0,35 y 0,7 contra 1,9 y 1,4% respectivamente) y presenta como uno de sus problemas la dispersión de la población ya que el 98,3% de los habitantes viven fuera de la cabecera municipal.

La falta de infraestructura y el equipamiento urbano se pueden corroborar al momento que se revisa y analiza las funciones que realiza el gobierno municipal y la cobertura de los servicios públicos que ofrece. Tanto el gobierno como su administración pública son muy pequeños y su operación es altamente dependiente de los recursos provenientes de las participaciones ya que sus capacidades recaudatorias son casi nulas.

Como ya se comentaba en el capítulo uno Santa Catarina es el único de los seis municipios estudiados que no presenta el fenómeno de la alternancia política toda vez que a lo largo de nuestro periodo de estudio el PRI ha gobernado. En ese contexto en los datos del cuadro VI.4 se puede observar que su presencia

hasta 1991 es casi hegemónica incluso en la década de los años ochenta ganaba la elección con el 100% de los votos debido a la inexistencia de los otros partidos.

Para la década de los noventa la presencia del PAN y del PRD se fortalece con lo cual en las elecciones de 1997 y del 2000 la votación se reparte entre esos tres partidos aunque predominantemente entre PRI y PRD. Con las evidencias aportadas se puede observar que el mismo tamaño del ayuntamiento hace inviable la representación proporcional y por tanto el sistema electoral facilita la mayoría al partido que gana la elección.

I. Antecedentes históricos.

Al consultar las pocas fuentes disponibles encontramos que no parece haber datos precisos sobre su fundación como pueblo¹⁰²⁶, sin embargo existe coincidencia y es una idea aceptada que en esta región habitan desde antes de las primeras expediciones y desde su fundación como pueblo -en 1606- los Pames, los cuales actualmente viven en la comunidad de Santa María Acapulco (SEGOB, 1988: Pedraza Montes, 1993: INAFED, 2002).

En ese contexto se menciona que fue hasta el año de 1827 cuando el pueblo de Santa Catarina adquiere la categoría de Villa mediante el decreto número 60 (INEGI, 1997: 95 a 103; 191 y 192). En ese mismo sentido se coincide¹⁰²⁷ que su constitución como municipio no fue hasta el 23 de octubre de 1876 mediante el decreto número 62. Desde entonces y hasta la actualidad ha conservado dicha categoría política en las diversas Leyes Orgánicas del Municipio Libre de San Luis Potosí¹⁰²⁸ que se han expedido en el estado de San Luis Potosí.

¹⁰²⁶ En relación a esto, la enciclopedia de municipios de México (SEGOB, 1988:169) rescata que el fraile franciscano Andrés del Olmo entró a la región de los Pames en el siglo XVI y fundó dos misiones, Tanlacut y los Guayabos a las orillas del Rioverde para más tarde fundar Santa María Acapulco. Asimismo al revisar los datos más recientes que aporta también la enciclopedia (INAFED, 2002) se coincide en que la fundación del pueblo de Santa Catarina parece haber respondido a las primeras misiones religiosas que llevaron a cabo los Frailes Juan de Cárdenas en 1607 y Juan Bautista de Mollinedo en 1617. Aunque también se reconoce que en 1550 se había establecido en Tanlacut el encomendero Francisco Barrón y que en 1606 el Capitán Gabriel Ortiz había dispuesto los primeros asentamientos ante la presencia de Fray Juan de Cárdenas.

¹⁰²⁷ Vale la pena señalar que en cuanto a la fecha del Decreto parece no haber coincidencia entre las fuentes consultadas ya que el INAFED (2002) y SEGOB (1988) señalan que fue el 23 de octubre de 1876 en cambio el INEGI (1997:95-103) se menciona que fue el 6 de noviembre de 1886.

Para disipar la duda decidimos consultar directamente el periódico oficial del estado y pudimos corroborar que la fecha fue el 23 de octubre sin embargo el decreto fue publicado en el POE hasta el 6 de noviembre.

¹⁰²⁸ En ese sentido, nos referimos al Decreto 221 de 3 de enero de 1927 así como al Decreto 95 de 9 de octubre de 1930 que crea la primera LOMSLP y sus reformas subsiguientes de 1943, 1957, 1984 y 1996. Actualmente su carácter como municipio está reconocido en el artículo 6º de la LOMSLP (2000)

II. Los aspectos geográficos y demográficos.

Los datos de la enciclopedia de municipios (INAFED, 2002) y el Anuario Estadístico Municipal de Santa Catarina (INEGI, 1998) refieren que Santa Catarina dentro del mapa sociopolítico del estado de San Luis Potosí se encuentra localizado en la parte sureste de esta entidad federativa aproximadamente a 212 kilómetros de distancia de la capital, dentro de la región Media. Igualmente se subraya que este municipio por lo accidentado de su orografía cuenta con pocas altiplanicies de ahí que su altitud oscile entre los 280 y los 960 metros sobre el nivel del mar y en el caso concreto su cabecera municipal se encuentra a 840 metros de altitud¹⁰²⁹.

En ese contexto se advierte que las adversidades que impone la orografía parecen verse recompensadas por factores climatológicos¹⁰³⁰ e hidrológicos lo cual permite que por su ubicación geográfica dos ríos - el Río Verde y el Santa María- atraviesen su territorio y aunado a las altas precipitaciones pluviales anuales sean factores favorables para el desarrollo de las actividades agropecuarias (INAFED, 2002).

En cuanto a la demografía de este municipio los datos del censo de población del año 2000 (INEGI, 2001) señalan que Santa Catarina contaba con un total de 10.830 habitantes cantidad que en términos porcentuales representaba el 0,47% del total de la población de la entidad federativa¹⁰³¹. El número total de viviendas al año 2000 era de 2.098 lo que da un promedio de ocupantes de 5,2 habitantes por vivienda.

Al analizar la evolución de su población durante el periodo de nuestro estudio, encontramos que quizá debido a las bajas tasas de crecimiento y al proceso migratorio la población de este municipio ha crecido muy poco¹⁰³². En

¹⁰²⁹ De acuerdo con el INAFED (2002) y SEGOB (1988:170) dentro del municipio las altiplanicies son muy contadas. De esta manera, esas altitudes corresponden a dos de sus localidades más altas, Tanlacut—Labor de Zapata y Calabazas—San Francisco del Sauce.

¹⁰³⁰ Se coincide en señalar que el clima de este municipio es semi—cálido con bastante humedad. Lo que parece potencializar su ecosistema (INAFED, 2002; SEGOB, 1988).

¹⁰³¹ Al respecto puede verse los cuadros I.2 y V.1.

¹⁰³² De 1990 a 2000 de acuerdo a los datos del Observatorio Estadístico (SEPLADE, 2001) en números la población de Santa Catarina creció menos de 800 habitantes ya que paso de 10.066 a 10830. En ese sentido, las tasas de crecimiento de población durante la década de 1980 a 1990 fue del 0,35 y entre 1990-2000 del 0,70% comparativamente por debajo del

efecto, en términos absolutos entre 1980¹⁰³³ y el año 2000 su población se incrementó en apenas 1.111 habitantes (SEPLADE, 2001).

Para cerrar este epígrafe queremos subrayar dos datos que nos parecen interesantes de la población de este municipio. En primer lugar, subrayar como ya se comentaba que casi la mitad (43,06%) de la población del municipio de Santa Catarina es parte del grupo étnico de los Pames (INEGI, 2001). Por ello, no resulta extraño que el 50,71 por cien de la población mayor de 5 años hablen alguna lengua indígena, principalmente el Pame.

A ese mismo respecto vale la pena mencionar que los Pames como pudimos observar y como comentó uno de nuestros entrevistados¹⁰³⁴ no han perdido sus tradiciones, y por tanto mantienen su arraigo y viven en el lugar donde habitaron sus antepasados, en la comunidad de Santa María Acapulco. Igualmente cuentan con sus propias autoridades, el consejo de ancianos y un gobernador, las cuales les representan ante las autoridades civiles.

El segundo dato tiene que ver con el problema de dispersión que presenta la población de este municipio lo cual impone al gobierno municipal enormes retos para la prestación y cobertura de servicios públicos municipales a todas las comunidades, cuestión que se agrava todavía más por lo accidentado de su territorio¹⁰³⁵.

En efecto, como ya se comentaba en la cabecera municipal apenas vivían 181 habitantes (1,70%) en 1995 y el resto vive en las 89 comunidades lo cual no es un problema nuevo¹⁰³⁶ sin embargo su complejidad estriba en el reducido tamaño poblacional¹⁰³⁷ y la distancia de las comunidades respecto con la

promedio estatal que fue del 1,9 y 1,4% respectivamente. Por su parte, las tasas de migración muestran un comportamiento negativo y con una tendencia a crecer. De ese modo la tasa de migración en 1980 fue de (—0,46%) y para 1996 era del (—2,41%).

¹⁰³³ De acuerdo a diversas fuentes estadísticas la población total del municipio de Santa Catarina en 1980 era de 9.719 habitantes (SEPLADE, 2001; SEGOB, 1988; INEGI, 1981). Véase los cuadros I.2 y V.1.

¹⁰³⁴ Entrevista con Julián Pérez presidente municipal 2000-2003.

¹⁰³⁵ Solo para comentar que el índice de densidad de la población en 1980 era de 15,25 habitantes por km² y para el año 2000 fue de 16,99 (SEPLADE, 2001).

¹⁰³⁶ De acuerdo con los datos de la enciclopedia municipal (SEGOB, 1988:170) en 1980 solo vivían en la cabecera 185 habitantes que representaban apenas el 1,90% y el resto (9534 habitantes) vivían en zonas rurales.

¹⁰³⁷ El número de comunidades de acuerdo con los datos del Observatorio Estadístico (SEPLADE, 2001) paso de 70 a 90 entre el año 1990 y el 2000, sin embargo la población de las comunidades más importantes no rebasa los mil habitantes. Por ejemplo la comunidad de Puente Guayabos (699 habitantes), San Diego (584), Santa María Acapulco (470), Tanlacut

cabecera municipal tal es el caso de Santa María Acapulco que se encuentra a más de 60 Km, pero que por lo accidentado del terreno se accede a ella después de 7 horas de camino.

III. Los aspectos económicos.

El análisis de los datos durante el período de nuestro estudio de la estructura económica nos permiten señalar que la economía de este municipio se encuentra orientada al desarrollo de las actividades del sector primario principalmente de la agricultura y ganadería aunque la producción agrícola es utilizada principalmente en el autoconsumo¹⁰³⁸ (INAFED, 2002).

Así comparativamente encontramos que la ocupación tradicional de la PEA se ha concentrado dentro del sector primario. De este modo, La PEA en 1980 ascendía a 4.165 habitantes de los cuales el 47,05% se ocupaba el sector primario en contraste con los datos del sector secundario donde se ocupaban 590 personas (14,16%) y en el terciario apenas un 6,91 por cien (SEGOB, 1988:171).

Para el año 2000 los datos refieren la misma tendencia aunque también nos llamó la atención el aumento porcentual de la PEA en el sector primario y la disminución total de la PEA la cual sumaba 2.393 personas de las cuales se encontraban ocupadas 2.386 (INEGI, 2001). En ese sentido, de acuerdo con los datos del censo de población y vivienda del año 2000 (INEGI, 2001) y del Observatorio Estadístico (SEPLADE, 2001) en el año 2000, un 61,69% por cien de la PEA se encontraba ocupada en el sector primario en contraste con el 21,91% del sector secundario —construcción básicamente— y un 12,07 en el sector terciario principalmente en el sector del comercio.

Esa situación se explica cuando se revisan los datos del número de establecimientos industriales y comerciales. De este modo vale la pena subrayar que de acuerdo con los datos aportados en el Cuaderno Estadístico Municipal (INEGI, 1998) y el Observatorio Estadístico (SEPLADE, 2001), en el municipio de

Labor Zapata (632) y Tanlu (524) en tanto que el resto de las noventa comunidades no superan los 500 habitantes entre ellas la cabecera municipal que apenas suma 195 habitantes.

¹⁰³⁸ Un ejemplo de esta situación según nos comentaba uno de nuestros entrevistados es que algunos habitantes se dedican a la fabricación de petates obteniendo a cambio —en la tienda DICOMSA— despensas para su subsistencia. Entrevista con Paula Martínez Chávez, integrante del Consejo Municipal 1997—2000 y encargada de la tienda.

Santa Catarina la actividad industrial es inexistente ya que no hay una sola empresa instalada de ahí que la construcción sea la actividad más importante del sector secundario.

En el caso del sector terciario los datos de esas mismas fuentes refieren que el sector de los servicios es prácticamente inexistente ya que hasta 1993 solo 3 establecimientos se dedicaban a las actividades comerciales (SEPLADE, 2001; INEGI, 1998). Situación que dicho sea de paso pudimos observar —in situ— durante nuestro trabajo de campo, llamando nuestra atención la falta de establecimientos dedicados a la hotelería, restaurantes y los servicios bancarios.

Esta situación de acuerdo a la opinión generalizada de nuestros entrevistados propicia que los habitantes de este municipio y el propio gobierno municipal tengan que trasladarse ya sea al municipio de Rioverde o al de Cárdenas para realizar compras o transacciones bancarias. Igualmente la falta de infraestructura, de equipamiento urbano, y de servicios educativos de nivel superior propicia que algunos jóvenes tengan que emigrar a la capital del estado o al municipio de Rioverde para acceder a la educación superior.

En virtud de lo cual existe una opinión generalizada entre nuestros entrevistados en señalar que se trata de un municipio muy marginado en términos económicos y de infraestructura¹⁰³⁹, que además presenta un nivel políticamente bajo en donde se manifiesta una estructura de poder muy tradicional sustentada en el clientelismo y el caciquismo. A ese respecto Augurio Olvera Urias (2º Concejal en 1997; Secretario del Ayuntamiento en 1992—1994 y Presidente Municipal de 1971 a 1973) opinaba que:

<< En Santa Catarina operan todavía las estructuras caciquiles donde una familia ha controlado la vida política del municipio (...) y cuando asumen el gobierno municipal son ellos quienes acaparan los recursos a distribuir y las principales posiciones en la administración pública municipal. De este modo, los apoyos gubernamentales son aprovechados por el presidente municipal

¹⁰³⁹ A ese respecto nos comentaban que no fue hasta la mitad de la década de los noventa que se construyó la carretera que une la cabecera de este municipio con la carretera principal que une la ciudad de Tampico con la capital de San Luis Potosí, aunque paradójicamente esta aparecía en los atlas de carreteras desde mediados de los ochenta. Eso mismo y la distancia con la capital eran dos desventajas que enfrentaban en este municipio tanto los ciudadanos como el gobierno. Entrevista con Inés Olvera Hernández Presidente Municipal durante el periodo 1992—1994.

para apoyar a su partido político y en época de elecciones se coacciona la distribución del apoyo gubernamental diciéndole a la gente que si no votaba por el PRI se le acaba el apoyo al procampo o a determinado programa (.....) Además se le dice a las personas que no votar por el PRI es estar en contra de la Virgen de Guadalupe ya que los colores del PRI son los mismos que están en la imagen de la virgen>>.¹⁰⁴⁰

IV. Los datos del gobierno municipal de Santa Catarina.

Al estudiar la dinámica y evolución que ha tenido la estructura del ayuntamiento del municipio de Santa Catarina, nos encontramos que durante el período de nuestro estudio su estructura cambió en términos cuantitativos y cualitativos si consideramos la eliminación de la figura de los alcaldes constitucionales. De este modo, los datos de la tabla VI.5 siguientes muestran que el número de regidores a lo largo de ese período se incrementó en un 50% pasando de 4 a 6 regidores.

Asimismo se puede observar el tamaño tan pequeño de este ayuntamiento, que limita la designación política mediante el principio de representación proporcional, ya que hasta 1997 de los cuatro regidores 3 eran electos por el principio de mayoría relativa y sólo un regidor era electo por el principio de representación proporcional¹⁰⁴¹. Aunque la reforma electoral de 1996 modificó el sistema electoral con predominante representación proporcional sin embargo el PRI en la elección en el año 2000 mantuvo la mayoría absoluta¹⁰⁴² en el ayuntamiento.

¹⁰⁴⁰En ese mismo sentido en 1997 tras la anulación de la elección el diputado Oscar Hernández Rayón del PRD, reconocía la existencia de ese cacicazgo a lo largo de 21 años y el uso indebido de los recursos municipales de manera discrecional de manera patrimonial. Periódico Pulso del 21 de septiembre de 1997 página 1 E.

¹⁰⁴¹ Por ejemplo en la elección de 1995 el PRI ganó la elección –véase cuadro VI.4- y en la composición del ayuntamiento el PRI ganó las 3 regidurías y al PAN le fue asignada 1 regiduría por el principio de representación proporcional. El Presidente Municipal declarado electo fue D. Antonio González Saavedra. Al respecto véase la Declaración de Validez de las Elecciones de Ayuntamientos y Alcaldes constitucionales del estado de San Luis Potosí para el periodo 1995-1997 publicado en el POE (número extraordinario) del 28 de diciembre de 1994.

¹⁰⁴²De acuerdo al Decreto de Declaración de Validez de las Elecciones de Ayuntamiento del estado de San Luis Potosí publicada en el POE el 8 de agosto del año 2000. En la elección municipal del año 2000 el PRI ganó la elección y por tanto le fueron asignados 5 regidores (1 de mayoría y 4 de representación proporcional) y 1 al PRD. El presidente municipal electo para ese período fue D. Julián Pérez Ramos. Los resultados electorales pueden verse en el cuadro VI.4

Tabla VI. 5. Integración del ayuntamiento del municipio de Santa Catarina: 1983-2000

Periodo constitucional	Integración del ayuntamiento.
1983—1985 ¹⁰⁴³	1 Presidente, 4 Regidores, 1 Síndico y 2 Alcaldes Constitucionales.
1986—1988 ¹⁰⁴⁴	1 Presidente, 4 Regidores, 1 Síndico y 2 Alcaldes Constitucionales
1989—1991 ¹⁰⁴⁵	1 Presidente, 5 Regidores, 1 Síndico y 2 Alcaldes Constitucionales.
1992—1994 ¹⁰⁴⁶	1 Presidente, 5 Regidores, 1 Síndico y 2 Alcaldes Constitucionales.
1995—1997	1 Presidente, 4 Regidores, 1 Síndico y 2 Alcaldes Constitucionales.
1997—2000 Consejo Municipal	1 Presidente, Regidores y 5 Consejeros ¹⁰⁴⁷ .
2000—2003	1 Presidente, 6 Regidores y 1 Síndico.

Fuente: *Elaboración propia con datos del Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí (POE)*

Bajo estas premisas los datos del cuadro del VI.4 muestran la hegemonía del PRI a lo largo del período de nuestro estudio. En la década de los ochenta su presencia es casi absoluta por la ausencia de otros partidos. El PAN según se puede ver participa por primera vez en las elecciones de 1988, aunque de manera prácticamente testimonial por el porcentaje que obtiene en las elecciones de ese año y en las subsiguientes. Es el mismo caso del PRD que participa en el proceso electoral del 1991 y 1994, obteniendo 1 y 2 votos respectivamente aunque su votación parece tener un comportamiento a crecer de ahí que en 1997 haya alcanzado casi un 40% de los votos.

¹⁰⁴³ Al respecto véase el Decreto número 200 publicado en el POE de 31 de diciembre de 1982, p.33. En el cual se especifica que para este periodo fue electo como Presidente del ayuntamiento Dña. Persida Rodríguez Gutiérrez del PRI. Los resultados de la elección pueden verse en el cuadro VI.4.

¹⁰⁴⁴ Para este periodo de gobierno fue electo como Presidente municipal D. Temistocles Ramos Villasana (PRI). Véase el Decreto número 136, POE del 31 de diciembre de 1985, p. 31.

¹⁰⁴⁵ Como Presidente municipal fue electa Dña. Roberta Castillo Ramos del PRI, según lo muestran los datos del cuadro VI.4. Véase el Decreto número 310, POE del 31 de diciembre de 1988, p.49.

¹⁰⁴⁶ De acuerdo con el Decreto 322 publicado en el POE del 31 de diciembre de 1991, p. 50 y 51, para este periodo fue electo como Presidente municipal D. José Inés Olvera Hernández del PRI -ver el cuadro VI.4-.

¹⁰⁴⁷ Según Decreto número 3, POE de fecha 24 de septiembre de 1997. El presidente del Consejo fue Tomas Ramos Saldierna.

En ese contexto como se puede observar, el gobierno municipal para el período 1997-2000 estuvo a cargo de un Consejo Municipal, que fue integrado por el Congreso del Estado tras la decisión del Tribunal Electoral de la Federación (TRIFE) de anular la elección por las denuncias de fraude que realizó el PRD como parte de un error de la autoridad electoral en el municipio, que suspendió el conteo de los votos de manera errónea ya que la Ley Electoral considera que el mismo debe realizarse de manera continua en sesión permanente del Consejo Municipal Electoral¹⁰⁴⁸.

Vale la pena señalar que para la conformación del Consejo Municipal el TRIFE ordenó que se integrara de manera proporcional a la votación obtenida por los partidos políticos los cuales se manifestaban contrarios a esa decisión y pedían elección extraordinaria. Como parte de todo ello trataron de bloquear tanto la integración como la toma de protesta e instalación del Consejo la cual tuvo que realizar el Congreso del Estado por la noche por las presiones y oposición de grupos del PRI en ese municipio¹⁰⁴⁹.

Para cerrar este punto solo comentar que al revisar la organización y funcionamiento del ayuntamiento no nos resultó extraño¹⁰⁵⁰ encontrar que al interior de este órgano de gobierno solo existan un total de cinco comisiones, las cuales de acuerdo a la tabla VI.2 son las siguientes: gobernación, hacienda, servicios públicos municipales, agua potable y alcantarillado y seguridad pública.

¹⁰⁴⁸ Al respecto puede verse la nota del periódico Pulso de San Luis de fecha 20 de septiembre de 1997, página 1 A.

¹⁰⁴⁹ Este proceso está documentado por hemerografía. Al respecto pueden verse las notas del periódico Pulso de San Luis del 27 y 28 de septiembre de 1997 en las secciones A y E.

¹⁰⁵⁰ La reflexión parte de la idea que dichas comisiones desde nuestra perspectiva están vinculadas tanto por las dimensiones socioeconómicas y de la capacidad administrativa y de prestación de los servicios que este municipio y su gobierno tienen.

Cuadro VI. 4. Los datos electorales de las elecciones municipales del municipio de Santa Catarina. 1983—2000

Partidos	Elecciones													
	1982		1985		1988		1991		1994		1997		2000	
	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%
PAN	0	0,00	0	0,00	195	10,66	34	2,91	565	22,08	36	1,36	164	5,60
PRI	4.091	100,00	1,967	100,00	1.635	89,34	1,132	96,92	1,983	77,49	1,576	59,49	1.970	67,70
PRD							1	0,09	2	0,08	1,037	39,15	676	23,20
NPP											0	0,00	0	0,00
PT									1	0,04	0	0,00	0	0,00
PVEM									2	0,08	0	0,00	0	0,00
PCP													0	0,00
PAS														
PCD													0	0,00
PCM													0	0,00
PFCRN					0	0,00			1	0,04	0	0,00		
PC											0	0,00		
PMS					0	0,00								
PSN													0	0,00
PPS	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	0,09	4	0,16	0	0,00		
PARM			0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	0,04				
PDM	0	0,00	0	0,00	0	0,00			0	0,00	0	0,00		
PST	0	0,00	0	0,00										
PRT	0	0,00	0	0,00	0	0,00								
PSUM	0	0,00	0	0,00										
PMT	0	0,00	0	0,00										
A. FCP													0	0,00
Alianza X S													0	0,00
DS													0	0,00
NO REGIS							484						5	
VOTO TOTAL			1.967		1.837		2.023		2,668	61,45	2.649		3.009	
VOTOS NULOS			0	0,00	7		371		109		0		97	
VOTO EFECTIVO	4.091		1.967		1.830		1,168		2,559		2.649		2.912	
PADRON	4.197		4.114		5.190		3,723		4,374		4.417		5.431	
ABSTENCIONISMO		2,52		52,18		64,74		68,62		41,49		40,02	2.519	46,38

Fuente: Elaboración propia con datos de Banamex—Accival (2001), Alain de Remes (2000) y CEE (1993,1997 y 2000)

6.1.5. El municipio de Santo Domingo.

Ciertamente en términos territoriales el municipio de Santo Domingo es el más grande del estado de San Luis Potosí, sin embargo esa posible fortaleza también es una debilidad para el gobierno municipal ya que las distancias entre sus localidades con la cabecera municipal pueden llegar a ser hasta de 70 km y la dispersión del 94% de su población fuera de la cabecera municipal tiende a hacer más compleja la prestación y cobertura de servicios públicos.

Aunado a ello encontramos que otros factores que han limitado su desarrollo económico han sido la falta de vías de comunicación, lo desértico del medio físico y la ausencia de industria. De este modo, la estructura de su economía está más orientada a las actividades del sector primario y al comercio. Aunque es pertinente subrayar que como parte del proceso migratorio de su población a Estados Unidos parece generarse un multiplicador económico por el flujo de divisas que las familias reciben como transferencias.

Ese mismo proceso migratorio parece haber propiciado una desaceleración en el crecimiento poblacional, ya que al revisar los datos encontramos que durante el período de nuestro estudio el número de su población aumentó muy poco debido a que su tasa de crecimiento entre 1980 y el 1990 es negativa (-,040%), y en la década de los noventa creció un 0,5% muy por debajo de la media estatal.

Las finanzas públicas de Santo Domingo muestran una gran dependencia – en promedio un 61,03%- con respecto de las participaciones federales, ya que sus ingresos propios son mínimos al igual que el rubro de los derechos lo cual explica la ausencia de capacidad financiera del gobierno municipal.

El tamaño del gobierno y de su administración son muy pequeños. Para auxiliar su trabajo cuenta con una delegación del gobierno municipal en la comunidad de Illescas. El crecimiento del tamaño de su ayuntamiento parece responder más a cuestiones de orden normativo que al crecimiento de su población, aunque la magnitud electoral del mismo limita la aplicación del principio

de representación proporcional y facilita el control de este órgano de gobierno al partido que gana la elección ya que esto mismo le asegura la mayoría dentro del ayuntamiento.

En ese contexto el análisis de los datos electorales —cuadro VI.5- nos permite afirmar que en este municipio el proceso de alternancia política es la constante desde 1991, ya que el PRI perdió su hegemonía dentro del sistema de partidos y desde entonces este parece operar bajo la lógica de las franquicias políticas al servicio del grupo o de los grupos de poder que controlan la vida política y económica.

I. Antecedentes históricos.

De acuerdo con los datos del INAFED (2002) y de Pedraza Montes (1993) se coincide en señalar que antes de la época colonial habitaron esta región los Guachichiles y que las primeras expediciones llegaron hasta la segunda mitad del siglo XVII, las cuales se encargaron de fundar dos haciendas —Illescas y Sierra Hermosa— en el territorio que hoy ocupa el municipio de Santo Domingo y fueron un factor importante de su desarrollo económico comparado con lo árido de su territorio que ha sido una limitante.

De esta manera, los antecedentes de su fundación como municipio de acuerdo con el INEGI (1997:95-103 y 195—197) los podemos encontrar en el Decreto número 29 del día 24 de diciembre de 1857 a través del cual el Congreso del Estado de San Luis Potosí lo reconoció como municipio¹⁰⁵¹. En ese mismo documento se reconocía al Ranchito de Santo Domingo como su cabecera municipal siendo de acuerdo a la división territorial del estado una municipalidad del Distrito de Venado¹⁰⁵².

Otros antecedentes tienen que ver con los límites de su territorio. En ese sentido los datos de la enciclopedia de municipios (INAFED, 2002) señalan que fue en el año de 1934 cuando por motivos propios de su vecindad con el estado

¹⁰⁵¹ Solo para comentar que previamente de acuerdo con el INEGI (ibíd.) el Decreto número 60 del 5 de octubre de 1827 le había otorgado la categoría política de Villa al entonces pueblo de Santo Domingo.

¹⁰⁵² En ese orden de ideas encontramos que posteriormente Santo Domingo en 1869 pasó a ser una municipalidad del Partido de Moctezuma (INEGI, 1997:195-197).

de Zacatecas se tuvieron que hacer deslindes para definir tanto los límites territoriales de San Luis como de Zacatecas así como los límites de este municipio¹⁰⁵³. Lo cual fue resuelto mediante la firma de un convenio entre ambas entidades federativas el día 18 de diciembre de 1934.

En ese sentido, Pedraza Montes (1993) señala que debido al tamaño territorial de este municipio el gobierno municipal se veía imposibilitado para atender y resolver la problemática de aquellas localidades más alejadas de la cabecera municipal, por tanto, el Congreso del Estado resolvió segregar del territorio de Santo Domingo los ejidos de Santa María del Refugio, el Castañón y Tanque de Arenas mismas que se integraron por su cercanía al municipio de Catorce ello mediante el Decreto 310 de 14 de agosto de 1960 (INEGI, 1997-1997).

No obstante esta medida, el municipio Santo Domingo como ya lo mencionamos continua siendo en términos territoriales el municipio más grande del estado de San Luis Potosí según lo muestran los datos de los cuadros I.3 y V.1.

II. Los aspectos geográficos y demográficos.

El municipio de Santo Domingo se localiza en la parte noroeste del territorio del estado de San Luis Potosí a una distancia aproximada de 217 kilómetros con respecto del municipio de la capital del estado (INAFED, 2002).

Como se mencionó en el capítulo cinco Santo Domingo forma parte de la región Altiplano del estado, que se caracteriza por ser una región altamente árida lo cual afecta a este municipio ya que los datos de su medio físico refieren que la mayor parte de su territorio es desértico y por tanto su precipitación pluvial muy baja.

En ese contexto se señala que uno de sus principales problemas sea la escases del agua, tanto para la agricultura y ganadería así como para el uso

¹⁰⁵³ A ese respecto vale la pena mencionar que de acuerdo con los datos de la enciclopedia de municipios (SEGOB, 1988:178; INAFED, 2002) los límites territoriales del municipio de Santo Domingo le permiten formar vecindad al norte con el estado de Zacatecas y el municipio de Catorce; al este con los municipios de Charcas y Salinas; al sur con el municipio de Villa de Ramos y al oeste nuevamente con el estado de Zacatecas.

potable ya que de acuerdo con los datos de la enciclopedia de municipios (INAFED, 2002) gran número de las lagunas durante la mayor parte del año se encuentran secas. Esto mismo parece explicar que el suelo del territorio de este municipio sea poco apto para la agricultura y que el agua se tenga que obtener a través de la explotación de los mantos acuíferos subterráneos.

Por otra parte, al revisar los datos demográficos pudimos observar como comentamos que comparativamente su población parece no haber crecido entre 1980 y el año 2000 —véase el cuadro I.2 y V.1—. En efecto, de acuerdo al análisis de los datos demográficos encontramos que en 1980 su población era de 12.725 habitantes y para el año 2000 de acuerdo a los datos del Censo de Población y Vivienda del año 2000 (INEGI, 2001; SEPLADE, 2001) Santo Domingo contaba con un total de 12.755 habitantes lo cual representa un crecimiento absoluto de tan solo 30 habitantes durante ese periodo¹⁰⁵⁴.

Ese comportamiento parece tener su explicación en el flujo migratorio que presenta este municipio. De este modo al revisar sus datos demográficos encontramos que su tasa neta de migración durante el periodo de nuestro estudio ha sido negativa.

En efecto, de acuerdo con los datos de Observatorio Estadístico (SEPLADE, 2001) se pudo observar que la tasa neta de migración para el año de 1980 fue del (—1,09%) y para 1996 aumento al —2,16 por cien. Esto parece haber inducido que su tasa de crecimiento entre 1980 y 1990 haya sido negativa (-0,44%) y de apenas el 0,5% entre 1990 y el año 2000. Comparativamente muy por debajo de la media estatal que se ubicó en el 1,9 y 1,4% respectivamente.

Un dato interesante es la distribución y la distancia que existe entre sus asentamientos humanos, de este modo al revisar los datos estadísticos nos encontramos que la cabecera municipal no es la más poblada y que la población al año 2000 se encuentra distribuida en sus 60 comunidades¹⁰⁵⁵, siendo las

¹⁰⁵⁴ En ese orden de ideas, comparativamente la población de Santo Domingo represento al año 2000 un 0,55% con relación a la población total del estado de San Luis Potosí, lo cual resulta un contraste con el 0,76% que representaba en el año de 1980 (INEGI, 2001; SEPLADE, 2001).

¹⁰⁵⁵ Comentar que entre 1990 y 2000 el número de localidades creció su número en 8 ya que en 1990 eran 52 las comunidades (SEPLADE, 2001).

principales por su número de habitantes la delegación de ILLECAS con 1891; Jesús María con 1832; Providencia con 829; San Matilde con 733 y Zancarrón 621. En contraste en la cabecera municipal vivían 712 habitantes lo que significa un 5,58 por cien del total de la población de todo el municipio.

Ciertamente se puede observar que la suma de la población de estas 6 comunidades representa el 51,88% sin embargo el otro 48,12% vive en las 54 comunidades restantes lo cual desde nuestra perspectiva definen en mucho el perfil rural o semi-rural y de abandono que presenta este municipio en sus comunidades¹⁰⁵⁶. Aunado a ello y a lo extenso de su territorio, resulta que las comunidades se encuentran muy distantes unas de otras y presenta problemas de dispersión de la población.

En efecto la densidad de su población al año 2000 es de apenas 2,035 habitantes por Km² (INEGI, 2001, SEPLADE, 2001). En ese sentido se puede afirmar que comparativamente la densidad de su población respecto al resto de los municipios estudiados es la más baja. Por otra parte, al comparar los datos del número de viviendas¹⁰⁵⁷ (2.644) con el total de su población, encontramos que los datos del censo de población señalan que vivían en el año 2000 un promedio de 4,8 ocupantes por vivienda (INEGI, 2001).

III. Los aspectos económicos.

Al analizar los datos económicos de este municipio se puede llegar a decir que la economía de Santo Domingo presenta características por debajo de aquellas sociedades que Loyola (1996:2) considera como menos desarrolladas. Dicha reflexión se desprende del análisis de ocupación de la PEA, donde pudimos observar, que tiene clasificados cada uno de los sectores que conforman su estructura económica a través de sus principales actividades económicas que

¹⁰⁵⁶ A ese respecto es preciso subrayar que el resto de las comunidades no rebasan los 500 habitantes y otras de acuerdo con los datos del Observatorio Estadístico (SEPLADE, 2001) de plano se han quedado deshabitadas ya que su población es de cero habitantes.

¹⁰⁵⁷ En ese mismo sentido vale la pena apuntar que entre 1990 y el año 2000 el número de viviendas creció un 23,32% al pasar de 2.144 a 2644 viviendas (INEGI, 2001; SEPLADE, 2001)

están vinculadas al sector primario, específicamente a la agricultura¹⁰⁵⁸ y la ganadería.

Un dato interesante que quizá tenga que ver con ese bajo nivel de desarrollo económico que presenta este municipio es aquel que nos muestra un descenso de la PEA entre 1980 y el año 2000. De esta manera al revisar las estadísticas notamos que la PEA pasó de 3.781 a 2.033 (SEGOB, 1988:180; INAFED, 2002). Lo cual parece explicarse por el movimiento migratorio de su población a Estados Unidos ya que de acuerdo con los datos de la enciclopedia de municipios algunas comunidades prácticamente viven de las divisas que envían los emigrantes a sus familiares (INAFED, 2002).

Esto mismo desde nuestra perspectiva ha sido un factor que ha permitido mejorar las condiciones de marginación de la población y del mismo municipio, tomando en consideración que el grado de marginación del municipio ha mejorado en los últimos años. A ese respecto de acuerdo con los datos del Sistema Nacional de Información Municipal (CEDEMUN—INEGI, 2000) encontramos que Santo Domingo en el año de 1980 tenía un grado de marginación considerado como <<muy alto>>, ocupando por ello el lugar 295 en el conglomerado nacional y para 1990 y el 2000 su grado de marginación mejoro y fue considerado como alto tal como se muestra en el cuadro I.4.

Retomando el hilo conductor al revisar los datos de ocupación de la PEA por cada sector de la economía se corrobora que el sector primario porcentualmente concentra tradicionalmente a la mayoría de los habitantes de Santo Domingo. De este modo al analizarlos encontramos que en 1980 el 64,45% de la PEA se encontraba ocupada en ese sector y en 1990 el 75,29% y para el año 2000 la PEA del sector primario era 56,81% (SEGOB, 1988:180; INEGI, 2001; SEPLADE, 2001).

En cambio la PEA del sector secundario entre 1980 y 2000 paso de un 7,90 al 3,13% lo cual parece explicarse por la nula actividad industrial ya que

¹⁰⁵⁸ Al respecto vale la pena mencionar que la agricultura es temporal dadas las condiciones físicas del municipio. En tanto que los principales productos son el frijol y el chile seco aunque de acuerdo con los datos del enciclopedia de municipios la producción del frijol se dedica al autoconsumo (INAFED, 2002)

hasta 1993 no se había instalado en este municipio ninguna empresa manufacturera (SEPLADE, 2001). De este modo, la PEA del sector secundario está concentrada en las actividades de la industria de la construcción y la minería¹⁰⁵⁹ lo que resulta lógico si se tiene en cuenta el crecimiento del número de viviendas en la década de los noventa.

El sector terciario por su parte parece estar más relacionado con el comercio y los servicios tradicionales. Comparativamente en el análisis de la PEA de este sector se observa un crecimiento entre 1980 y el año 2000 ya que su porcentaje de ocupación pasó del 8,91% al 25,48%. Este incremento parece tener su explicación en el crecimiento del número de establecimientos comerciales y de servicios.

En efecto, los datos del Observatorio Estadístico señalan que entre 1988 y 1993 el número de establecimientos comerciales pasaron de 11 a 18 comercios, en tanto que el número de establecimientos dedicados a los servicios que no existían en 1988 para 1998 sumaban 5, sin embargo vale la pena mencionar que el municipio al año 2000 no contaba con servicios bancarios y el comercio estaba dedicado al menudeo.

En ese contexto es pertinente señalar que en materia de comunicaciones este municipio presenta grandes rezagos en vías de comunicación y telecomunicación¹⁰⁶⁰, lo cual según pudimos observar –in situ- se refleja en el hecho mismo de que las oficinas del gobierno municipal no dispongan siquiera de una línea telefónica.

Siguiendo con las comunicaciones, el único acceso pavimentado —a partir de 1992— es llegando por la carretera que lo une con el municipio de Charcas ya que los otros caminos hacia el municipio de Villa de Coz Zacatecas y el municipio de Salinas son muy accidentados, lo cual, limita por mucho su desarrollo al no

¹⁰⁵⁹ De acuerdo con la enciclopedia de municipios de México (SEGOB, 1988:180), las actividades mineras de Santo Domingo se encontraban relacionadas con la explotación de manganeso y yeso.

¹⁰⁶⁰ En ese ámbito, de acuerdo con los datos de la enciclopedia municipal (INAFE, 2002) la comunicación por teléfono de este municipio se hace a través de una caseta ya que hasta entonces solo existían dos líneas telefónicas con tres aparatos en todo el municipio. El servicio de correo se hace a través de una agencia sin embargo no se contaba con el servicio telegráfico.

tener acceso a otros mercados regionales. Aunque por su cercanía con Zacatecas existe un mayor intercambio económico con esa entidad¹⁰⁶¹.

A ese respecto José Luis Rodríguez¹⁰⁶² opina que << Una paradoja del desarrollo municipal de Santo Domingo es que dicha carretera aparecía en el atlas de carreteras desde la década de los años ochenta, cuando lo que en realidad existía solo era un camino lleno de baches que propiciaba recorrer los 60 kilómetros entre ambos municipios en 4 horas por lo accidentado del camino. Lo cual era una razón para que los gobernadores no visitaran este municipio y conocieran sus limitaciones, y al mismo tiempo era un factor que afectaba la comercialización de los productos agrícolas que produce el municipio>>.

En la revisión hemerográfica encontramos unas notas periodísticas que corroboran la problemática anterior, ya que en 1985 el candidato gobernador Florencio Salazar Martínez vivió una odisea para llegar de la comunidad de Yoliad a la cabecera municipal de Santo Domingo. A ese respecto, se subraya que de 20 vehículos solo 10 pudieron llegar por la falta de carretera pavimentada lo cual es uno de sus principales problemas de acuerdo al análisis de la bitácora de campaña¹⁰⁶³.

IV. Los datos del gobierno municipal de Santo Domingo.

Al analizar la estructura del ayuntamiento de Santo Domingo encontramos que al igual que los otros municipios estudiados también presenta cambios en cuanto al número de regidores, sin embargo como ya comentamos nos llamó la atención que éstos no parecen haber respondido a cuestiones de orden demográfico porque como hemos visto la población de este municipio no creció

¹⁰⁶¹ En opinión de Álvaro Rodríguez Luna (Presidente Municipal de Santo Domingo 1995-1997) resultaba contradictorio que para los emigrantes de Santo Domingo sea más complicado y más demorado llegar de Zacatecas a Santo Domingo que trasladarse de los Ángeles California a Zacatecas. En el primer caso podían tardar hasta 5 horas en comparación con las 3 horas de vuelo.

¹⁰⁶² Entrevista con José Luis Rodríguez, presidente municipal de Santo Domingo de 1992 a 1994.

¹⁰⁶³ Al respecto véase las notas de Héctor David Rodríguez <<La Bitácora de Campaña>> en el periódico *El Sol de San Luis* de fecha 17, 18 y 19 de febrero de 1985. En esta última se presenta un análisis de la problemática de Santo Domingo entre los que se menciona la falta de carretera, la lejanía del municipio respecto a la capital lo cual propicia que la comercialización de los productos agrícolas de Santo Domingo se realice en Zacatecas por los altos costos que representa llevarlos a San Luis. La escasa precipitación pluvial en los meses de julio y septiembre es otro problema que propicia que gran parte de la agricultura se dedique al monocultivo del maíz por la falta de agua y sistemas de riego. Asimismo, la falta de carretera hace inviable la explotación de las minas de ónix y mármol blanco. De ahí que el candidato se comprometiera a construir una carretera que comunicara a Santo Domingo con el municipio de Salinas que se encuentra a 96 Km.

durante ese período, por tanto el aumento del número de regidores respondió más bien a los cambios en 1991 y 1996 a la Ley Estatal Electoral del estado de San Luis Potosí¹⁰⁶⁴.

Tabla VI. 6. Integración del ayuntamiento del municipio de Santo Domingo: 1983-2000

Periodo constitucional	Integración del ayuntamiento.
1983—1985 ¹⁰⁶⁵	1 Presidente, 4 Regidores, 1 Síndico y 2 Alcaldes Constitucionales.
1986—1988 ¹⁰⁶⁶	1 Presidente, 4 Regidores, 1 Síndico y 2 Alcaldes Constitucionales.
1989—1991 ¹⁰⁶⁷	1 Presidente, 5 Regidores, 1 Síndico y 2 Alcaldes Constitucionales.
1992—1994 ¹⁰⁶⁸	1 Presidente, 5 Regidores, 1 Síndico y 2 Alcaldes Constitucionales.
1995—1997 ¹⁰⁶⁹	1 Presidente, 4 Regidores, 1 Síndico y 2 Alcaldes Constitucionales.
1997—2000 ¹⁰⁷⁰	1 Presidente, 6 Regidores, 1 Síndico.
2000—2003 ¹⁰⁷¹	1 Presidente, 6 Regidores, 1 Síndico.

Fuente: *Elaboración propia con datos del Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí (POE)*

Bajo esta perspectiva en los datos de la tabla VI.6 se puede observar que comparativamente en términos porcentuales la estructura del ayuntamiento del municipio de Santo Domingo creció su número de regidores en un 50% con

¹⁰⁶⁴ Comparativamente en términos de representación política encontramos que actualmente hay 1 regidor por cada 2.125.83 habitantes cuando en 1980 la relación era de 3.181,25 habitantes.

¹⁰⁶⁵ De acuerdo al Decreto 202 publicado en el POE el 31 de diciembre de 1982, p. 35, para ese trienio fue electo como Presidente municipal D. Rodolfo Loera Isaías. (PRI)

¹⁰⁶⁶ El Presidente municipal electo oficialmente para ese período fue D. Francisco González Quiroz postulado por el PRI. Véase el Decreto 137, POE del 31 de diciembre de 1985, p.32. Los resultados pueden verse en cuadro VI.5.

¹⁰⁶⁷ Cfr. Decreto 267, POE del 31 de diciembre de 1988, p.15. En este período fue electo como Presidente municipal D. Ramón Ortiz Rodríguez. (PRI). Los resultados pueden verse en el cuadro VI.5.

¹⁰⁶⁸ Cfr. Decreto 324, POE del 31 de diciembre de 1991, p. 52 y 53. En este período se produce la alternancia y es electo como Presidente municipal D. José Luis Rodríguez. (PARM). Véase los resultados en el cuadro VI.5.

¹⁰⁶⁹ De acuerdo a la Declaración de Validez de las Elecciones de Ayuntamientos y Alcaldes Constitucionales del estado de San Luis Potosí publicado en el POE (número extraordinario) del 28 de diciembre de 1994, para el período 1995-1997 fue electo como Presidente municipal D. Álvaro Rodríguez Luna (PAN). Véase los resultados en el cuadro VI.5.

¹⁰⁷⁰ Como se publicó en la Declaración de Validez de las Elecciones de ayuntamiento del estado de San Luis Potosí publicada en el POE del 25 de septiembre de 1997 para este período de gobierno fue electo en segunda vuelta como Presidente municipal D. Aurelio Tenorio Quintero (PT). Los resultados pueden verse en el cuadro VI.5.

¹⁰⁷¹ En concordancia con el decreto de Declaración la Validez de las Elecciones de Ayuntamientos del estado de San Luis Potosí publicada en el POE el 8 de agosto del año 2000, para este período fue electo en segunda vuelta como Presidente municipal D. Fernando Loera Ramos (PAN). Ver resultados en cuadro VI.5.

respecto a 1983. De este modo la magnitud del ayuntamiento es actualmente de 6 regidurías, aunque el sistema electoral con las reformas de 1996 determinó que 5 de esas seis fueran electas por el principio de representación proporcional, sin embargo nuestros hallazgos nos muestran que el sistema electoral sigue permitiendo al partido que gana la elección obtener la mayoría y control del ayuntamiento, así como incurrir en desequilibrios en cuanto a la representación por el tamaño del ayuntamiento.

Algunos ejemplos de ello los encontramos en las integraciones del ayuntamiento en 1995, 1997 y en el año 2000. De este modo en la elección de 1994 de acuerdo a los datos del cuadro VI. 5 el PAN ganó la elección con el 51.03% de la votación en contra del 48,97, no obstante esa pequeña diferencia el PAN obtuvo las 3 regidurías de mayoría en tanto que el PRI solo obtuvo la única regiduría de representación proporcional.

En el caso de la elección de 1997, ya aplicada la reforma electoral que implicó la implementación del sistema electoral mixto con predominante representación proporcional, no obstante ello en primera y en segunda vuelta, el PT ganó los comicios según lo muestran los datos del cuadro VI.5 y aunque la elección fue competida sin embargo en la distribución de las regidurías el PT obtuvo 3 de representación más la regiduría de mayoría (total 4 regidurías) en contraste al PRI que le fueron asignados dos y el PAN no obtuvo ninguna.

En la elección del año 2000, de acuerdo a los datos del cuadro VI.5, el PAN en alianza con el PVEM ganó la elección en primera y en segunda vuelta y con ello el derecho de ocupar la presidencia municipal, la sindicatura y la primera regiduría de mayoría. Adicionalmente en la distribución de las regidurías de representación proporcional por lo competido de la elección en primera vuelta y por su alianza con el PVEM, el PAN logró obtener solo una regiduría la cual sumada al resto de los cargos de mayoría (presidente y regidor) le permitieron tener 4 votos dentro del ayuntamiento. Al PRI le fueron asignados 2 regidores y al PRD y al PVEM una regiduría cada uno.

Como puede observarse en este caso la oposición contaba con el mismo número de votos que el PAN dentro del ayuntamiento, sin embargo la LOMLSLP (2000) como comentamos permite al presidente su voto de calidad en caso de empate. Aunque en el ejercicio del poder ese empate se rompió, de acuerdo con la opinión del Presidente municipal¹⁰⁷², al haber negociado la suma del voto del regidor del PVEM que había participado en alianza con el PAN. De este modo se logró una mayoría limitada de 5 votos contra 3 de la oposición.

Ciertamente esa misma mayoría como ya hemos comentado se ve reflejada en la distribución del poder dentro de las comisiones del ayuntamiento. En ese sentido, como puede observarse en la tabla VI.2 dentro de la estructura del ayuntamiento de Santo Domingo para el trienio 2000-2003 existen siete comisiones y encontramos que el PAN presidía las comisiones de gobernación, de hacienda, la comisión de seguridad pública y la comisión de servicios públicos. Por su parte el PRI presidía las comisiones de desarrollo rural y la de agua potable, en tanto el PRD presidio la comisión de educación pública y bibliotecas.

Cuestión muy distinta al período 1997-2000 donde el PAN fue oposición y solo ocupó la comisión de servicios públicos, ya que el resto de las comisiones las ocuparon los regidores del Partido del Trabajo que fue el partido que ganó la elección.

Como puede verse en los datos del cuadro VI.5 hasta 1991 el PRI gobernó de manera hegemónica este municipio siendo un ejemplo de ello los resultados de las elecciones de 1982, 1985 y 1988 con votaciones de más del 85%. Aunque ello también se justifica por la casi nula competencia del PDM que en 1983 obtuvo solo 5 votos. En contraste con la elección de 1988 donde el PARM como preámbulo a la elección de 1991 logró obtener el 17,50% y en 1991 el 45.24%.

Asimismo podemos corroborar en los datos del cuadro VI.5 que en la década de los ochenta el PAN no existía literalmente en este municipio. Ciertamente será en la década de los noventa cuando el PRI pierde su hegemonía

¹⁰⁷² Entrevista con Fernando Loera Ramos, Presidente municipal de Santo Domingo 2000-2003.

y tanto el PARM, como PAN y el PT formaran gobierno en este municipio en un proceso de alternancia política marcada por la ruptura en 1991 de la hegemonía del PRI y del PARM, PAN y PT como franquicias políticas de un nuevo grupo de poder económico que se conforma en este municipio.

En efecto en 1991 el PARM registró como su candidato a José Luis Rodríguez, quien hasta ese año era militante del PRI al cual renuncia luego de haber perdido la consulta a la base militante, proceso que desde su perspectiva estuvo plagado de vicios al igual que la elección constitucional en la cual el PRI obtuvo el 50,55% de los votos. De ahí que para que les fuera reconocido el triunfo tuvieron que denunciar el fraude y al mismo tiempo utilizaron como mecanismo de presión las movilizaciones de ciudadanos del municipio, para protestar ante el gobernador y ante el Congreso del Estado a quien correspondía calificar la validez de la elección municipal en su carácter de Colegio Electoral¹⁰⁷³.

Durante 1993 y 1994 en el municipio se formó una agrupación de ciudadanos de Santo Domingo radicados en Estados Unidos, encabezados por Álvaro Rodríguez Luna y Aurelio Tenorio, empresarios de restaurantes y a la postre presidentes municipales de Santo Domingo en los periodos 1995-1997 y 1997-2000. El propósito inicial de esta agrupación fue apoyar el desarrollo económico y social del municipio, para ello, consideraban como una prioridad la construcción de la carretera de Santo Domingo con el municipio de Villa de Coz ya que esto tendría un doble efecto, en primer lugar facilitar el comercio con la ciudad de Zacatecas y en segundo lugar permitiría que los emigrantes de Santo Domingo radicados en Estados Unidos pudieran visitar con más frecuencia a sus familiares que viven en Santo Domingo aprovechando el puente aéreo entre la ciudad de los Ángeles California y Zacatecas¹⁰⁷⁴.

En 1994 esa agrupación se propone como un objetivo participar en la política local y como primera opción buscaron hacerlo bajo las siglas del PRI, sin embargo en opinión de Rodríguez Luna pesaron más los intereses creados entre

¹⁰⁷³ Entrevista con José Luis Rodríguez Presidente municipal de Santo Domingo 1992-1994. En la que nos comentó que al final el Congreso del Estado luego de anular unas casillas les otorgó el triunfo. Aunque reconoce que de no haber realizado la movilización esto no se hubiese logrado.

¹⁰⁷⁴ Entrevista con Álvaro Rodríguez Luna Presidente Municipal de Santo Domingo 1995-1997

el Comité Directivo Estatal de ese partido y el cacique de este lugar, el profesor Rodolfo Loera Isaías, quién había gobernado este municipio durante el periodo 1983 a 1985 y posteriormente fue diputado local por este distrito. Ante esta situación, deciden a última hora tocar las puertas del PAN quien acepta inscribir como su candidato a nuestro entrevistado y ganan la elección.

Aquí vale la pena mencionar que no obstante que el PAN no tenía una estructura y su incipiente participación en 1991 apenas pudo obtener 80 votos según se muestra en los datos del cuadro VI.5, sin embargo el arraigo y el poder económico de esta agrupación permitió ganar la elección al PRI aunque de manera muy competitiva¹⁰⁷⁵. Ese mismo fenómeno se generó en la elección de 1997 cuando el PAN no registra como su candidato a Aurelio Tenorio y entonces este grupo recurre al PT para que acceda a registrarlo como su candidato no obstante la nula estructura y presencia de este partido en este municipio.

Lo anterior sumado a que el PAN obtiene un 28,01% de la votación, pueden considerarse como los factores que propiciaron que la elección del presidente tuviera que decidirse en segunda vuelta. Asimismo se observa que el sistema de partidos de ese municipio funciona a partir de ese momento bajo la lógica de un tripartidismo, que para la elección del año 2000 también manifiesta por sus resultados una fragmentación del sistema de partidos tripartita.

Por último vale la pena subrayar el bajo nivel del abstencionismo que se da en este municipio a lo largo del período de estudio. Con la excepción de la elección de 1991 que presenta el porcentaje más alto (62,10%) en el resto del período se observa que este fenómeno no rebasa el 50%. A lo que, los datos del cuadro VI.5 sugieren que los porcentajes más bajos se presentan en la elección de 1985 cuando el PRI de manera hegemónica obtiene el 100% de la votación y en 1994 en una elección que como comentamos fue altamente competitiva entre PRI y PT

¹⁰⁷⁵ Según nos comentó José Luis Rodríguez el perfil económico de este grupo fue un factor decisivo para que ganaran la elección, ya que en cada acto de campaña en cada una de las comunidades de Santo Domingo repartían a los habitantes comida y bebida a manos llenas. En el PRI también hubo un dispendio de recursos porque existía el interés del CDE del PRI y del grupo del Profesor Loera de recuperar el gobierno municipal de este municipio.

Cuadro VI. 5. Los datos electorales de las elecciones municipales del municipio Santo Domingo: 1983—2000

Partidos	Elecciones													
	1982		1985		1988		1991		1994		1997		2000	
	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%
PAN	12	0,37	0	0,00	0	0,00	80	4,20	2.533	51,03	1.501	28,01 ¹⁰⁷⁶	1.224 ¹⁰⁷⁷	23,20
PRI	3.259	99,42	4,117	100,00	2.371	82,50	962	50,55	2.431	48,97	1.724	32,17	1.966	37,30
PRD							0	0,00	0	0,00	0	0,00	1.092	20,70
NPP									0	0,00		0,00	0	0,00
PT									0	0,00	2.134	39,82	0	0,00
PVEM									0	0,00	0	0,00	742	14,10
PCP													0	0,00
PAS													0	0,00
PCD													0	0,00
PCM	0	0,00	0	0,00									0	0,00
PFCRN					0	0,00	0	0,00	0	0,00				
PC											0	0,00		
PMS					0	0,00								
PSN													0	0,00
PPS	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,0	0	0,00		
PARM	0	0,00	0	0,00	503	17,50	861	45,24	0	0,00				
PDM	5	0,15	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00		
PST	0	0,00	0	0,00										
PRT	0	0,00	0	0,00	0	0,00								
PSUM	2	0,06	0	0,00										
PMT	0	0,00	0	0,00										
A. FCP													0	0,00
Alianza X S													0	0,00
PDS													0	0,00
NO REGIS	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	86	1,03
Votos total	3.278	60,38	4.117	77,26	2.874	51,44	1.903	37,90	5.127	81,39	5.359	78,39	5.277	63,52
Votos nulo	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	163	2,59	0	0,00	167	2,01
Votos efecto	3.278		4.117		2.874		1.903		4.964	78,80	5.359	78,39	5.024	60,48
PADRON	5.429	100,00	5.329	100,00	5.587	100,00	5.021	100,00	6.299	100,00	6.836	100,00	8.307	100,00
ABST.	2.151	39,62	1.212	22,74	2.713	49,56	3.118	62,10	1.172	18,61	1.477	21,61	3.030	36,48

Elaboración propia con datos de Banamex—Accival (2001), Alain de Remes (2000) y CEE (1993,1997 y 2000)

¹⁰⁷⁶ Como parte de la legislación electoral, los partidos PT y PRI se disputaron la presidencia municipal en segunda vuelta. Obteniendo el PT el triunfo con 2.900 votos (55,14% de la votación), mientras que el PRI obtuvo 2.359 votos (44,55%). El total de votos fue de 5.259 con 40 votos nulos en 23 casillas de un listado nominal de 7.156 ciudadanos con derecho a votar.

¹⁰⁷⁷ En la elección de 2000, también se fueron a segunda vuelta solo que ahora el PRI y el PAN (a este se le sumo la votación del PVEM, ya que formaron una alianza). En segunda vuelta el PAN logró ganar la elección con el 57,38% de la votación equivalente a 2.865 votos, frente al 42,62% del PRI (2.128 votos) de un total de 5.033 votos (40 nulos) y un abstencionismo del 39,41% (CEE, 2000)

6.1.6. El municipio de Soledad de Graciano Sánchez.

Como mencionamos en el capítulo primero Soledad de Graciano Sánchez es un municipio urbano grande y es el segundo municipio más grande en términos de población. En efecto como veremos en las siguientes páginas, durante el período de nuestro estudio este municipio presenta un crecimiento poblacional en aceleración máxima que propició que su número de población se triplicara entre 1980 y el año 2000, al pasar de 64.417 a 180.296 habitantes.

Su cercanía con la capital parece explicar en parte el crecimiento de su población, formando conjuntamente ambos municipios una zona metropolitana en la cual comparten prácticamente la mismas problemáticas en cuanto al servicio del agua potable, de ahí que para la prestación de este servicio hayan creado ambos gobiernos un organismo intermunicipal denominado INTERAPAS.

En términos territoriales es el más pequeño de los municipios estudiados con apenas 221.4 Km², cuestión que sumada a su expansión poblacional y por sus propias características urbanas hacen que el 94,05% de su población se concentre en la cabecera municipal.

El análisis de su estructura económica muestra que el sector secundario y el terciario son los más dinámicos, ya que el sector primario disminuyó porcentualmente del 9,23 al 3,70% entre 1980 y el año 2000. Esto mismo se refleja en número de establecimientos comerciales e industriales que se ubican en este municipio.

El crecimiento poblacional parece verse reflejado también en un crecimiento del tamaño de su ayuntamiento, el cual se triplicó en el número de regidores –ver tabla VI.7- durante el período de nuestro estudio, sin embargo en este caso también se observa como el sistema electoral además de los desequilibrios en la representación política, del mismo modo que en los otros casos estudiados asegura la mayoría y el control del ayuntamiento al partido que gana las elecciones municipales.

En ese contexto en los datos de cuadro VI.6 se puede observar que el sistema de partidos de este municipio a lo largo del período de estudio muestra un pluripartidismo, aunque con dos fuerzas –PRI y PAN- claramente posicionadas con la excepción en 1994 donde el PARM a través de la franquicia política a un ex militante del PRI gana la elección y con ello se produce la alternancia política.

Ciertamente el PRI hasta ese momento (1982-1994) había sido el partido en el gobierno, sin embargo la presencia del PAN se había mantenido constante de ahí que no resulta extraño sus triunfos en las elecciones de 1997 y del año 2000, en los cuales también se observa una disminución del fenómeno del abstencionismo el cual se había mantenido por encima del 70% que en los períodos de alternancia y competencia tiende a bajar a menos del 40%.

I. Antecedentes históricos.

Al revisar los antecedentes del municipio de Soledad de Graciano Sánchez se coincide en señalar que los primeros asentamientos¹⁰⁷⁸, ubicados en el lugar donde ahora se encuentra la cabecera municipal de este municipio, estuvieron muy vinculados a las actividades económicas que género el descubrimiento de las minas de San Pedro en el siglo XVI (INAFED, 2002; Pedraza Montes, 1993). Asimismo, parece una idea compartida que por razones de su ubicación este lugar se constituyó en el paso obligado entre las minas de Cerro de San Pedro y la ciudad de San Luis Potosí¹⁰⁷⁹.

Su fundación de acuerdo con los datos de la enciclopedia de municipios de México (SEGOB, 1988:182) queda reseñada en el año de 1768, que fue cuando se constituyó en reunión de Cabildo del ayuntamiento de San Luis Potosí el pueblo de Soledad de los Ranchos. Todo ello por orden del visitador José de Gálvez al Teniente de Alcalde mayor don Agustín de Zubialdea (INAFED, 2002).

¹⁰⁷⁸ En ese mismo sentido, se coincide en señalar como una características de los primeros asentamientos, su dispersión entre ellos. Lo que de algún modo propicio la formación de pequeños ranchos, por ello a sus habitantes y propietarios se les denominaba Rancheros, de ahí que se le conociera como <<Los Ranchos>> (INAFED, 2002).

¹⁰⁷⁹ En ese contexto de acuerdo con Pedraza Montes (1993) este sitio era conocido como <<el Paraje y Puesto de los Ranchos de Nuestra Señora de la Soledad>> toda vez que ahí se había construido una ermita en honor de la virgen de la Soledad de ahí su nombre de Soledad de los Ranchos.

Históricamente su evolución y desarrollo siempre han estado vinculados con el municipio de San Luis Potosí (INAFED, 2002). De este modo el Decreto número 46 del 19 de julio de 1826 parece explicar la anterior reflexión, ya que en el mismo se reconoce a Soledad de los Ranchos como una municipalidad del estado de San Luis Potosí integrada al Partido de San Luis Potosí con sede en el municipio de la capital (INEGI, 1997: 95-103 y 199-202)

Como se podrá advertir el nombre de este municipio ha cambiado a lo largo del tiempo. En efecto, al revisar la enciclopedia de municipios de México (INAFED, 2002) encontramos que el Congreso del Estado mediante el decreto número 2 del 23 de septiembre de 1885 aprobó cambiar el nombre de Soledad de los Ranchos por el de Soledad de Diez Gutiérrez, y en 1988 mediante Decreto publicado en el POE –el 18 de diciembre- se aprobó denominarlo Soledad de Graciano Sánchez tal como hasta la actualidad se le conoce.

II. Los aspectos geográficos y demográficos.

El municipio de Soledad de Graciano Sánchez se localiza en la región centro del estado de San Luis Potosí a una distancia de aproximadamente 8 kilómetros del municipio de la capital (INAFED, 2002). Ciertamente su orografía se caracteriza por encontrarse en una planicie con la excepción de unas pequeñas montañas en la parte norte de su territorio (SEGOB, 1988:183) sin embargo los problemas de su hidrografía y lo árido de su territorio propician problemas de agua potable.

Por lo que se refiere a su demografía, como ya comentábamos al revisar las estadísticas demográficas nos encontramos que Soledad de Graciano Sánchez casi triplicó su población durante el período de nuestro estudio. De este modo se puede observar en los datos del censo de población y vivienda del año 2000 (INEGI, 2001) y en el Observatorio Estadístico del estado de San Luis Potosí (SEPLADE, 2001), que en términos absolutos su población creció en 115.879 habitantes al pasar de 64.417 habitantes que tenía en el año de 1980 a 180.296 en el año 2000 (véase cuadro I.2 y V.1). Lo cual, significó un crecimiento total del 279,89% con respecto a 1980.

Ese crecimiento parece también tener su explicación en factores de orden migratorio, ya que a diferencia de otros municipios Soledad de Graciano Sánchez presentó en 1980 una tasa de migración positiva del 4,78% y para 1996 del 0,62 (SEPLADE, 2001), aunque también es pertinente subrayar que comparativamente de los 58 municipios del estado de San Luis Potosí el municipio de Soledad es el que presenta las tasas de crecimiento promedio anual más altas tanto en la década de los años ochenta (7,51%) como en la década de los noventa (3,31%) (SEPLADE, 2001)¹⁰⁸⁰.

En ese mismo contexto encontramos que este municipio comparativamente en términos de población pasó de ser el quinto lugar en 1980 a ser el segundo municipio más grande¹⁰⁸¹ del estado de San Luis Potosí, según se puede observar en los datos del cuadro V.1 en tanto que su densidad de población en ese mismo período casi se cuadruplicó al pasar de 290,95 a 814,34 habitantes por Km² (INEGI, 2001; SEPLADE, 2001).

Ese mismo crecimiento poblacional parece verse reflejado también en el crecimiento del número de viviendas, ya que al analizar los datos del censo de población y vivienda del año 2000 (INEGI, 2001) y del Observatorio Estadístico (SEPLADE, 2001) nos encontramos que el número de viviendas entre 1990 y el año 2000 creció en un 54,17%, toda vez que su número pasó de 24.833 a 38.287 viviendas durante ese período, lo cual significó un crecimiento absoluto de 13.454 viviendas y un promedio de 4,7 habitantes por vivienda.

Por último, como se comentó en el capítulo uno, una de las características de la población del municipio de Soledad es la alta concentración en la cabecera municipal (94,05%), lo que sugiere una población altamente urbana con apenas un 5,95% que vive en las zonas rurales, que están compuestas por 135 localidades (véase el cuadro I.3) las cuales por su tamaño de población presentan

¹⁰⁸⁰ Como puede observarse en los datos del cuadro I.2 su crecimiento ha estado muy por encima del promedio estatal que para ese mismo periodo fue del 1,4 y del 19%.

¹⁰⁸¹ De acuerdo a los datos del Observatorio Estadístico su población con respecto del total de esta entidad federativa pasó de representar el 3,85% en 1980 al 7,84% en el año 2000 (SEPLADE, 2001).

problemas de dispersión, que tienden a ser menores por el tamaño territorial y las infraestructura de comunicación con que cuenta este municipio¹⁰⁸².

III. Los aspectos económicos del municipio.

Al revisar la importancia y ocupación de cada uno de los sectores productivos de la economía de Soledad de Graciano Sánchez, se puede observar que no se trata de un municipio altamente desarrollado sino más bien de una sociedad intermedia en los términos que sostiene Loyola Alarcón (1996:2). En ese sentido nos encontramos que la PEA de este municipio entre 1980 y 2000 casi se cuadruplicó ya que pasó de sumar 17,795 a 64,744 habitantes (SEGOB, 1988; INEGI, 2001; SEPLADE, 2001).

Un dato que nos parece interesante y que refuerza el planteamiento inicial es la disminución que el sector primario tiene en términos de ocupación de la PEA durante ese mismo período. De esta manera, de acuerdo con los datos del Observatorio Estadístico (SEPLADE, 2001) en 1980 el sector primario ocupaba al 9,23% y para el año 2000 apenas un 3,70%, principalmente en actividades agropecuarias.

En cambio los sectores secundario y terciario aumentaron tanto su ocupación de la PEA como el número de establecimientos. En ese sentido, la ocupación del primero paso de un 28,68 al 35,54 por cien —entre 1980 y 2000— siendo sus principales actividades aquellas relacionadas con la industria y la construcción las que mayormente ocupan la mano de obra de este municipio (INAFED, 2002; SEPLADE, 2001). De ese modo, el número de establecimientos de la industria manufacturera entre 1988 y 1993 se duplicó¹⁰⁸³ y parece estarse convirtiendo en el motor de la economía de ese municipio.

¹⁰⁸² En los datos del Observatorio Estadístico (SEPLADE, 2001) y de la enciclopedia de municipios (INAFED, 2002) encontramos que en términos población las comunidades más importantes al año 2000 son: Rancho Nuevo con 2.348 habitantes y se encuentra a una distancia de 3 Km de la cabecera; Enrique Estrada con 1.738 habitantes a 14 km; Cándido Navarro 757 habitantes a 22 km; Los Gómez con 751 a 8 km de distancia; la Palma de la Cruz 750 habitantes a 19 Km; La comunidad de la Tinaja es la más distante de la cabecera municipal ya que se encuentra aproximadamente a 33 kilómetros y contaba con 695 habitantes.

Los datos de los medios de comunicación que presenta la enciclopedia de municipios muestran la gran comunicación de este municipio tanto con la capital como con el resto de los municipios.

¹⁰⁸³ De acuerdo con los datos de los Censos Económicos (INEGI, 1989 y 1994) en 1988 existían en Soledad de Graciano Sánchez 173 establecimientos manufactureros y para 1993 sumaban ya 390. Aunque de acuerdo con los datos del Perfil

En ese sentido, vale la pena explicar que si bien es cierto que el sector vinculado con los servicios ocupaba al año 2000 el 57,57% de la PEA, también resulta cierto que muchas de esas actividades están relacionadas con servicios muy tradicionales. No obstante ello, entre los años de 1988 y 1993 su número se incrementó en 601 establecimientos¹⁰⁸⁴.

Por último, vale la pena mencionar que al realizar nuestro estudio no encontramos ningún trabajo específico sobre el desarrollo económico de este municipio lo cual limitó disponer de datos especializados. En ese sentido, si tomamos como referencia los datos aportados creemos que la ausencia y definición de un perfil económico para este municipio no le ha permitido aprovechar sus recursos, y las ventajas comparativas que representa el formar territorial y poblacionalmente parte de la zona conurbana del municipio de la capital¹⁰⁸⁵, a lo que se le suma el privilegio de tener instalado el aeropuerto internacional dentro de sus límites territoriales.

IV. Los datos del gobierno del municipio de Soledad de Graciano Sánchez.

Actualmente la estructura del ayuntamiento del municipio de Soledad de Graciano Sánchez se compone del presidente municipal y además del síndico de un total de 12 regidores. Lo cual, si se compara con la estructura que tenía en 1983 nos permite afirmar que el número de regidores se triplicó durante el periodo de nuestro estudio, tal como lo muestran los datos de la tabla VI.7.

Económico del estado de San Luis Potosí, el tamaño de la industria está más vinculado con las pequeñas empresas ya que las grandes empresas se concentran en los polígonos industriales del municipio de San Luis Potosí (SEDECO, 2002).

¹⁰⁸⁴ Hacer notar que de acuerdo con los Censos Económicos (INEGI, ídem) el número de establecimientos comerciales en 1988 era de 257 y 858 en el año de 1993.

¹⁰⁸⁵ Por ejemplo comparativamente el costo del terreno y la vivienda en este municipio es más barato que en el municipio de San Luis. Igualmente ese mismo proceso de conurbación le permite disponer de las mismas vías de comunicación que confluyen en la capital.

Tabla VI. 7. Integración del ayuntamiento del municipio de Soledad de Graciano Sánchez: 1983-2000

Periodo constitucional	Integración del ayuntamiento.
1983—1985 ¹⁰⁸⁶	1 Presidente, 4 Regidores, 1 Síndico y 2 Alcaldes Constitucionales.
1986—1988 ¹⁰⁸⁷	1 Presidente, 5 Regidores, 1 Síndico y 2 Alcaldes Constitucionales.
1989—1991 ¹⁰⁸⁸	1 Presidente, 5 Regidores, 1 Síndico y 2 Alcaldes Constitucionales.
1992—1994 ¹⁰⁸⁹	1 Presidente, 5 Regidores, 1 Síndico y 2 Alcaldes Constitucionales.
1995—1997 ¹⁰⁹⁰	1 Presidente, 11 Regidores, 1 Síndico y 2 Alcaldes Constitucionales.
1997—2000 ¹⁰⁹¹	1 Presidente, 12 Regidores, 1 Síndico.
2000—2003 ¹⁰⁹²	1 Presidente, 12 Regidores, 1 Síndico.

Fuente: Elaboración propia con datos del Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí (POE)

Vale la pena subrayar que entre 1986 y 1992 la integración partidista de los regidores era casi monocolor ya que hasta entonces la mayoría de los

¹⁰⁸⁶ Aquí encontramos que para este período fue electo como Presidente municipal, D. J. Jesús Reyes Maldonado por el PRI, y que al no haberse implementado todavía la reforma municipal de 1983 los 4 regidores eran del PRI. Al respecto véase el Decreto 203 publicado en el POE del 31 de diciembre de 1982, p.36. Los resultados electorales pueden verse en el cuadro VI.6.

¹⁰⁸⁷ De acuerdo con el Decreto 138 publicado en el POE el 31 de diciembre de 1985, p.38. Para este trienio fue declarado electo como Presidente municipal, D. Tomas Galarza Navarro, quien fue postulado por el PRI. Los resultados electorales pueden verse en el cuadro VI.6.

Como un dato adicional vale la pena señalar que al PAN le fue asignado un regidor por el principio de representación proporcional y el PRI obtuvo el resto -4- de regidores por el principio de mayoría.

¹⁰⁸⁸ De acuerdo con el Decreto 268 publicado en el POE el 31 de diciembre de 1988, p. 16, fue declarado electo como Presidente municipal para este período, D. Raymundo Gaytán Moreno del PRI. Igualmente el PRI obtuvo 4 regidores y al PAN le fue asignada una regiduría de representación proporcional. Los resultados electorales pueden verse en el cuadro VI.6.

¹⁰⁸⁹ Para este trienio fue declarado electo como Presidente municipal, D. Roberto Galarza Jasso. (PRI). Véase el Decreto 281 en el POE del 31 de diciembre de 1991, p. 9. Los resultados electorales pueden verse en el cuadro VI.6.

¹⁰⁹⁰ Para este período fue declarado electo como Presidente municipal, D. Roberto Cervantes Barajas, quien fue postulado por PARM. En ese sentido, encontramos que del total de regidores (11) el PARM obtuvo 7 (6 de mayoría y 1 de representación proporcional) más el voto del presidente y síndico sumaban un total de 9 votos de 13. En tanto que al PRI por representación proporcional le asignaron 3 al PRI y 1 al PAN. Véase, la Declaración de Validez de las Elecciones de Ayuntamientos y Alcaldes Constitucionales del estado de San Luis Potosí para el período 1995-1997 publicado en el POE (número extraordinario) del 28 de diciembre de 1994. Los resultados electorales pueden verse en el cuadro VI.6.

¹⁰⁹¹ En este trienio el PAN ganó la elección y como Presidente municipal fue electo D. Juan Manuel Velásquez Galarza. Asimismo, vale la pena señalar que del total de los regidores 8 le fueron asignados al PAN (1 de mayoría y 7 de representación proporcional) más los votos del presidente y síndico sumaban 10 de 14 en contraste con los 3 regidores asignados al PRI y 1 del PRD por el principio de representación proporcional. Los resultados electorales pueden verse en el cuadro VI.6.

¹⁰⁹² El Presidente municipal electo para este período fue D. Juan Gaitán Infante, del PAN por tanto le fueron asignados 6 Regidores (1 de mayoría y 5 de Representación Proporcional) más el voto del presidente y del síndico sumaban 8 votos de 14. En tanto el PRI obtuvo 4 regidores, el PCP 1 y AMSLP 1. Cfr. POE, 8—08—2000. Los resultados electorales pueden verse en el cuadro VI.6.

integrantes eran del partido que ganaba la elección, además por el tamaño del ayuntamiento resultaba difícil equilibrar la representación política con la votación que obtenían los partidos que quedaban en segundo lugar, toda vez que solo se repartía una regiduría por representación proporcional.

A partir de 1994 encontramos una mayor pluralidad partidista en la integración del ayuntamiento, sin embargo todavía los datos recabados muestran que el sistema electoral otorgaba la mayoría y el control del cabildo al presidente electo.

Por lo que respecta a las comisiones que integraban el ayuntamiento para el período 1997-2000 están descritas en la tabla VI.2 y suman un total de trece comisiones¹⁰⁹³, de las cuales, las principales comisiones fueron presididas por los regidores del PAN que era el partido que gobernaba.

¹⁰⁹³ Al revisar la estructura del ayuntamiento del municipio de Soledad de Graciano Sánchez nos encontramos que para ese periodo las 13 comisiones eran las siguientes: 1.Comisión de Gobernación; 2. Comisión de Hacienda; 3. Comisión de Policía Preventiva y Tránsito; 4.Comisión de Salud y Asistencia Social; 5. Comisión de Educación Pública y Bibliotecas; 6. Comisión de Cultura Recreación y Deportes; 7.Comisión de Alumbrado y Obras Públicas; 8. Comisión de Desarrollo Rural y Asuntos Indígenas ; 9. Comisión de Desarrollo Urbano y Ecología; 10. Comisión de Comercio Anuncios y Espectáculos Públicos; 11. Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento; 12. Comisión de Mercados, Centros de Abasto y Rastro y 13. Comisión de Servicios Públicos. Al respecto véase Primer Informe de Gobierno Municipal de Soledad de Graciano Sánchez 1997—2000(1998:7). Igualmente puede verse el Tercer Informe presentado en el año 2000.

Cuadro VI. 6. Los datos electorales de las elecciones municipales del municipio de Soledad de Graciano Sánchez: 1983—2000

Partidos	Elecciones													
	1982		1985		1988		1991		1994		1997		2000	
	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%	Nº Votos	%
PAN	2.474	34,55	2.085	27,04	2.748	36,73	3.925	36,49	3.901	18,79	24.177	50,82	26.457	45,90
PRI	3.392	47,37	5.122	66,42	4.446	59,42	6.759	62,83	7.285	35,08	16.911	35,54	19.547	33,90
PRD							0	0,00	579	2,79	3.459	7,27	0	0,00
NPP									—	—	803	1,69	740	1,30
PT									605	2,91	660	1,39	0	0,00
PVEM									0	0,00	1.091	2,29	464	0,80
PCP													3.897	6,80
PAS													0	0,00
PCD													1.784	3,10
PCM														
PFCRN					56	0,75	0	0,00	57	0,27				
PC											221	0,46		
PMS					56	0,75								
PSN													0	0,00
PPS	0	0,00	33	0,43	55	0,74	36	0,33	1	0,00	0	0,00		
PARM			2	0,03	0	0,00	37	0,34	8.256	39,76			284	0,50
PDM	1.239	17,30	427	5,54	121	1,62	0	0,00	80	0,39	256	0,54		
PST	55	0,77	34	0,44										
PRT	0	0,00	0	0,00	0	0,00								
PSUM	0	0,00	8	0,10										
PMT	0	0,00	1	0,01										
A. FCP													0	0,00
Alianza X S													2.939	5,10
PDS													525	0,90
NO REGIS	0	0,00	0	0,00	11	0,03	17	0,04	2		0	0,00	10	0,02
Voto Total	7.160	30,31	7.712	29,45	7.493	18,99	11.167	24,70	22.434	32,49	47.578	64,62	57.645	60,89
Voto Nulo	0	0,00	0	0,00	0	0,00	393	0,87	1.668	2,41	0	0,00	1.000	1,05
Voto Efectiv.	7.160	0,00	7.712	29,45	7.482	18,96	10.757	23,79	20.764	30,07	47.578	64,62	56.635	59,82
PADRÓN	23.622	100,00	26.187	100,00	39.453	100,00	45.208	100,00	69.057	100,00	73.628	100,00	94.664	100,00
Abstención	16.462	69,69	18.475	70,55	31.960	81,01	34.041	75,30	46.623	67,51	26.050	35,38	37.019	39,11

Elaboración propia con datos de Banamex—Accival (2001), Alain de Remes (2000) y CEE (1993, 1997 y 2000)

6.2. Análisis comparado de las capacidades de gestión en los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad de Graciano Sánchez.

Nuestro propósito a lo largo de la segunda parte de este capítulo es realizar el análisis comparado de las capacidades de gestión de los municipios estudiados, tomando para ello como referencia las variables e indicadores ya descritos en el primer capítulo así como el hilo explicativo de los anteriores capítulos.

Bajo ese contexto a continuación analizaremos las capacidades reglamentarias, las capacidades de prestación de los servicios públicos, así como las capacidades administrativas y financieras.

6.2.1. Capacidad reglamentaria.

Al hacer nuestro trabajo de campo algunos de nuestros entrevistados¹⁰⁹⁴ coincidieron en señalar que en 1983 cuando ellos ejercieron su cargo en los ayuntamientos de Matehuala y Soledad Diez Gutiérrez, el trabajo de los regidores solo se circunscribía a asistir a las reuniones del cabildo las cuales podían ser una o dos veces al mes. Esa era su única obligación ya que al no contar los regidores con oficinas dentro del palacio municipal no había un control sobre su asistencia diaria¹⁰⁹⁵.

El municipio de San Luis Potosí¹⁰⁹⁶ y de Rioverde¹⁰⁹⁷ no escapaba a esa problemática en la década de los años ochenta, sin embargo en los municipios de Santo Domingo y Santa Catarina encontramos que esa situación persistía todavía en el año 2000 por la falta de espacios para albergar las oficinas de los regidores.

¹⁰⁹⁴ Entrevistas con Benito Lizcano Torres (4º regidor del ayuntamiento 1983—1985), Jesús Maldonado Reyes (presidente municipal de 1983 a 1985) y Tomás Galarza Navarro (presidente municipal de 1986 a 1988).

¹⁰⁹⁵ A ese respecto Don Jesús Maldonado comentó que << los regidores eran gente de trabajo, que tenían sus parcelas y solo asistían cuando se les convocaba>>.

¹⁰⁹⁶ En cuanto a esto, el Ing. Guillermo Pizzuto nos comentó que esa misma situación se daba en el ayuntamiento de San Luis Potosí durante su administración 1989-1991, por lo cual tuvo que regular y exigir a los regidores que cubrieran un horario de trabajo de 8 a 3 de la tarde, además de asistir a las reuniones de Cabildo.

¹⁰⁹⁷ Entrevista con Alfredo Aburto Martínez (presidente municipal de Rioverde 1983-1985)

Aunado a ello, se menciona que el perfil de los regidores y su grado de estudios era una limitación para que los regidores elaboraran reglamentos, de ahí que el único marco normativo que tenía el gobierno municipal para orientar su actuación y regular la vida comunitaria lo constituía la Ley Orgánica del Municipio Libre.

Lo anterior parece coincidir con los resultados que presenta la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal del año 2000 (INDESOL—INEGI, 2000), en los cuales encontramos que hasta 1989 los ayuntamientos del estado de San Luis Potosí no reglamentaban la vida municipal, cuestión que además de corroborar la opinión de nuestros entrevistados al mismo tiempo deja al descubierto que las facultades reglamentarias reconocidas a los gobiernos municipales como parte de la reforma municipal de 1983 no tuvieron sus efectos en el corto plazo.

De esta manera también parece corroborarse que la tercera etapa de implementación de la reforma, que consistía precisamente en apoyar a los municipios de las entidades federativas a reglamentar la vida municipal través de la capacitación, que debía ser proporcionada tanto por el Centro Nacional de Estudios Municipales como por el Centro Estatal de Estudios Municipales¹⁰⁹⁸, no se cumplió, y que no sería hasta la década de los noventa, cuando algunos ayuntamientos en uso de las facultades reglamentarias que les reconoció el artículo 115 de la CPEUM, comenzaron a reglamentar tanto los servicios públicos como el funcionamiento interno del ayuntamiento y de la administración así como las actividades comerciales e industriales de los particulares.

En efecto al analizar la reglamentación de los municipios estudiados encontramos que la publicación de sus Bandos de Policía y Buen Gobierno se hace a mediados de la década de los años noventa¹⁰⁹⁹, y en el caso de los

¹⁰⁹⁸ Para una explicación sobre su naturaleza y funciones de estos centros puede ver el epígrafe 2.2.3.4.1

¹⁰⁹⁹ Así encontramos que el Bando de Policía y Buen Gobierno de Matehuala fue aprobado en sesión extraordinaria de cabildo el día 16 de enero de 1996 y publicado en el POE el 22 de abril de 1996; En el caso del municipio de San Luis Potosí fue publicado el 16 de agosto de 1990; el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Santa Catarina fue aprobado en sesión extraordinaria de cabildo el 27 de octubre de 1995 y publicado en el POE de fecha 18 de marzo de 1996; En Santo Domingo fue aprobado en sesión extraordinaria de Cabildo el 6 de marzo de 1995 y publicado en el POE el día 29 de septiembre de 1995. Soledad de Graciano Sánchez lo encontramos publicado en el POE el 19 de febrero de 1996.

reglamentos del municipio de San Luis Potosí encontramos que estos tienen su origen a principios de la década de los noventa¹¹⁰⁰. En ese sentido los datos de la tabla VI.8 muestran que todos los gobiernos municipales a 1995 contaban con ese instrumento normativo.

Comparativamente la existencia del Bando de Policía y Buen Gobierno supera los porcentajes de los resultados que la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal del año 2000 (INDESOL—INEGI, 2000) presentó, tanto para el conglomerado nacional como del estado de San Luis Potosí cuyos porcentaje fueron del 76,47 y del 93,10%¹¹⁰¹ respectivamente.

Tabla VI. 8. Capacidad reglamentaria en los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad de Graciano Sánchez. 1995

Municipios	Matehuala	Rioverde	San Luis Potosí	Santa Catarina	Santo Domingo	Soledad de Graciano Sánchez	%
Reglamentos	EXISTE	EXISTE	EXISTE	EXISTE	EXISTE	EXISTE	
1. Bando de policía y buen gobierno	Si	Si	Si	Si	Si	Si	100,00
2. Interno del Ayuntamiento	Si	No	Si	No	No	Si	50,00
3. Interno de la Administración Pública Municipal	Si	No	Si	No	No	Si	50,00
4. Servicio de Agua Potable	Si	Si	Si	Si	Si	Si	100,00
5. Servicio de alumbrado público.	No	No	Si	No	No	No	16,66
6. Servicio de limpieza de calles.	No	No	Si	No	No	Si	33,33
7. Servicio de mercados	Si	Si	Si	No	No	Si	66,66
8. Servicio de panteones	Si	Si	Si	No	No	Si	66,66
9. Servicio de rastro municipal	Si	Si	Si	No	No	Si	66,66
10. Servicio de parques y jardines	No	Si	Si	No	No	No	33,33
11. Servicio de seguridad pública	Si	Si	Si	Si	Si	Si	100,00
12- Servicio público de tránsito municipal	Si	Si	Si	No	No	Si	66,66
Total	75.00%	66.66%	100.00%	25.00%	25.00%	83.33%	

Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Gestión Municipal 1995 (CEDEMUN-INEGI, 1997).

¹¹⁰⁰ Un ejemplo de ello son los siguientes reglamentos: reglamento de espectáculos públicos (30 de mayo de 1994); reglamento de actividades comerciales en la vía pública (4 de diciembre de 1992); reglamento de aseo público (14 de agosto de 1992); reglamento de plazas, mercados y pisos (1 de febrero de 1991); reglamento taurino (7 de julio de 1992); reglamento de cementerios (24 de julio de 1992); reglamento para el desarrollo de las actividades de los aseadores de calzado (2 de marzo de 1994). Al respecto véase las siguientes obras, Ayuntamiento de San Luis 1997—2000, Legislación Municipal, San Luis Potosí, 2000.; Olvera Vázquez, Pedro de Jesús, Compilación de Acuerdos de Cabildo 1968—1996, H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, 1997; Carlos Méndez Carrillo (1999:60); Rosillo Iglesias (1999).

¹¹⁰¹ Al respecto véase los epígrafes 4.14. y 5.1.1.

En nuestro estudio de campo pudimos observar que el Bando de Policía y Buen Gobierno estaba actualizado en los seis municipios lo cual contrasta con los resultados nacionales que en el año 2000 presentaron porcentajes del 76,99% para el total de los municipios del país y del 59,26% de actualización para los municipios del estado de San Luis Potosí.

Se hace aquí pertinente subrayar, que uno de nuestros hallazgos al momento de revisar el contenido de los Bandos de Policía y Buen Gobierno fue encontrar que en los casos de los municipios de Matehuala, Santa Catarina y Santo Domingo dichos documentos son idénticos -lo cual no tendría importancia- excepto porque como pudimos identificar contienen algunos errores tanto en el tamaño territorial de los municipios como en la organización de la administración pública. Lo cual sugiere que los hizo la misma persona incurriendo en errores de ese tipo que eran evidentes¹¹⁰².

Por lo que se refiere a los reglamentos internos tanto del ayuntamiento como de la administración pública municipal los datos de la tabla VI.8 muestran que solo los gobiernos municipales de Matehuala, San Luis Potosí y Soledad cuentan con esos instrumentos normativos debidamente actualizados. Lo cual parece corresponderse con el comportamiento nacional y estatal cuyas tendencias también muestran el poco interés de los ayuntamientos por contar con esos instrumentos normativos¹¹⁰³, en cuyos casos se encontrarían los municipios de Rioverde, Santo Domingo y Santa Catarina.

A ese respecto en el caso de Rioverde el secretario general¹¹⁰⁴ del ayuntamiento opinaba que para suplir la ausencia de esos reglamentos el gobierno municipal se ajustaba a los lineamientos establecidos en la Ley Orgánica del Municipio Libre. Por su parte Alejandra Sánchez Pérez afirmó que desde su

¹¹⁰² Solo para comentar que resultó sorprendente que los mismos errores ortográficos se encontraban en esos tres documentos.

¹¹⁰³ Como ya comentamos en el capítulo 4 y 5 en el caso nacional el reglamento interno del ayuntamiento fue del 59,13% en tanto que apenas en 36% de los municipios existía el reglamento interno de la administración. En el caso del estado de San Luis Potosí los datos fueron del 63,79% y del 37,93% respectivamente (INDESOL-INEGI, 2000).

¹¹⁰⁴ Entrevista con Serafín Castro Limón. el Secretario General del ayuntamiento 2000—2003

perspectiva <<los reglamentos que existen actualmente en el municipio de Rioverde son insuficientes y además son deficientes>>¹¹⁰⁵.

En los casos de los municipios de Santa Catarina y Santo Domingo no resulta extraño esa falta de reglamentación ya que como se puede observar sus gobiernos y/o ayuntamientos carecen totalmente de capacidades reglamentarias (en total un 25% del total de reglamentos) según lo muestran los datos de la tabla VI.8 ya que fuera del Bando de Policía y Buen Gobierno los servicios que reglamenta coincidentemente los prestan mediante convenio con el Gobierno del Estado¹¹⁰⁶, lo cual explica la existencia de esos reglamentos en contraste con la ausencia de reglamentos para los servicios de panteones que es un servicio que si prestan directamente (véase cuadro VI.8).

Ciertamente en el caso de Santa Catarina resultan contradictorios los resultados que encontramos con el contenido del artículo 13 de su Bando de Policía y Buen Gobierno que señala << Para el cumplimiento de las facultades y obligaciones, el Ayuntamiento tiene las siguientes funciones: a). — De reglamentación para el Gobierno y Administración del Municipio. b). De inspección para el cumplimiento de las funciones reglamentarias que dicte, y c). De ejecución de planes y programas aprobados debidamente. Por su parte, el artículo 26 establece que <<En cuanto a los servicios públicos, el ayuntamiento organizara y reglamentara su administración, funcionamiento, conservación y explotación>>¹¹⁰⁷.

Ciertamente el análisis de la reglamentación de los servicios públicos muestra una baja reglamentación de los mismos según puede verse en los datos de la tabla VI.8. De este modo nos encontramos, con la excepción de los servicios de seguridad pública y agua potable que son los más reglamentados en contraste con los servicios de alumbrado público, limpieza de calles y parques y jardines que son los menos reglamentados.

¹¹⁰⁵ Alejandra Sánchez Pérez (Regidora del Ayuntamiento 2000—2003)

¹¹⁰⁶ Véase el cuadro VI.8 formas de prestación.

¹¹⁰⁷ Véase Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Santa Catarina fue aprobado en sesión extraordinaria de cabildo el 27 de octubre de 1995 y publicado en el POE de fecha 18 de marzo de 1996. .

Lo anterior no resulta extraño cuando comparativamente se contrasta con los resultados de las encuestas municipales de 1990 y 1995 (CIDE-INEGI, 1993; CEDEMUN-INEGI, 1997) que como se comentó en el capítulo 4 presentan un comportamiento similar en cuanto a los servicios más reglamentados (seguridad pública, agua potable y panteones) siendo los menos (parques y jardines, rastro, y limpieza de calles).

Evidentemente si realizamos un análisis comparativo de los datos de la tabla VI.8 con los presentados en cuadro IV. 2 se puede corroborar que la reglamentación en los municipios estudiados parece seguir el mismo comportamiento que a nivel nacional tenía la reglamentación analizada según el perfil de los de los municipios. En ese orden de ideas se puede afirmar que el municipio San Luis muestra una capacidad reglamentaria muy alta¹¹⁰⁸ que es coincidente con los porcentajes de reglamentación de los municipios de estrato alto del cuadro IV.2.

Comparativamente Matehuala parece tener una mejor capacidad reglamentaria que Rioverde en términos generales¹¹⁰⁹, ya que internamente cuenta con el Bando de Policía y Buen Gobierno así como los reglamentos internos del ayuntamiento y de la administración municipal, los cuales estos últimos, aparecen ausentes en el caso de Rioverde. En cuanto a la reglamentación de los servicios se observa un comportamiento similar con la salvedad del reglamento de parques y jardines que hace la diferencia entre estos municipios (ver tabla VI.8).

En el caso de Santa Catarina (25%) y Santo Domingo (25%) el análisis no solo tiene que hacerse a partir de los datos de la tabla VI.8 que nos conduciría a emitir un juicio parcial de la realidad, ya que se pudiera decir como una primera aproximación que presentan una muy baja capacidad reglamentaria, sin embargo si se observan los datos del cuadro VI.7 que muestran los servicios públicos que

¹¹⁰⁸ En ese sentido si aplicamos un cociente cuantitativo tendríamos que el porcentaje de la capacidad reglamentaria de este municipio es del 100% (ver tabla VI-8) como resultado de dividir el número total de reglamentos con que cuenta este municipio con el total de reglamentos que definimos que definimos en el capítulo uno que en este caso es de 12. Al respecto véase el epígrafe 1.1.1.2

¹¹⁰⁹ En este caso el cociente general para Matehuala sería del 75% y Rioverde un 66,16%. Considerando solo la reglamentación de los servicios públicos entonces los cocientes serían del 66,66% y 77,77% respectivamente.

prestan estos municipios el comentario tiende a matizarse debido a que algunos de los servicios públicos no existen en esos municipios.

Para cerrar este apartado vale la pena mencionar que como parte de nuestro trabajo encontramos que los gobiernos municipales de los seis municipios estudiados como parte del perfil económico que tienen y que describimos en la primera parte de este capítulo, han reglamentado algunas actividades de los ciudadanos vinculadas al desarrollo de sus actividades comerciales e industriales que ejercen como particulares. Por ejemplo el municipio de Santo Domingo contaba con un reglamento para el expendio de las bebidas alcohólicas.

Rioverde por su parte cuenta con reglamentos para regular las obras públicas, el expendio de bebidas alcohólicas y los espectáculos públicos. En ese contexto, Matehuala contaba con esos mismos reglamentos y un reglamento de uso de suelo. En contraste con el municipio de Soledad que pese al crecimiento urbano que presentó en las décadas de los ochenta y noventa al año 2000 no contaba con un reglamento del uso del suelo. Igualmente en el municipio de Soledad echamos de menos¹¹¹⁰ un reglamento que regule la ecología si tomamos en consideración sus dimensiones sociodemográficas, el crecimiento industrial y su proceso de conurbación con el municipio de San Luis.

A ese respecto, en el caso del municipio de San Luis Potosí encontramos (ver cuadro IV.1) que el gobierno municipal dado su perfil económico dispone de los reglamentos para el funcionamiento de los centros de verificación vehicular obligatoria; construcción; de anuncios para los establecimiento comerciales; para depósitos de vinos, alcoholes, cerveza, pulque y bebidas similares. Desde 1974 cuenta con un reglamento de horarios y apertura de establecimientos comerciales¹¹¹¹.

Vale la pena mencionar que todos los municipios como parte de la descentralización de los recursos del ramo 33 tuvieron que reglamentar la participación ciudadana dentro de los Consejos de Desarrollo Social que a partir de 1998 tienen que conformar los gobiernos municipales para la gestión de los

¹¹¹⁰ Solo para comentar que el municipio de Soledad si cuenta con reglamentos para regular las obras públicas, el expendio de bebidas alcohólicas y los espectáculos públicos.

¹¹¹¹ Véase, Ayuntamiento de San Luis 1997—2000, Legislación Municipal, San Luis Potosí, 2000.; Olvera Vázquez, Pedro de Jesús, Compilación de Acuerdos de Cabildo 1968—1996, H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, 1997

recursos y priorización de obras del ramo 33. Aunque en el caso de San Luis Potosí encontramos que por su carácter urbano y el tamaño demográfico, la organización y participación ciudadana a través de las Juntas de Mejoras respondió a cuestiones de orden administrativo¹¹¹² pero también a criterios estrategia de política electoral y de apoyo a los programas de gobierno¹¹¹³ desde la década de los ochenta¹¹¹⁴.

6.2.2. Capacidad de prestación de servicios.

Como mencionamos en el capítulo uno para poder valorar las capacidades de los gobiernos municipales para la prestación de los servicios públicos en primera instancia analizaríamos la existencia en los municipios de los servicios públicos listados en la fracción III del art. 115 de la CPEUM, para posteriormente encaminar el análisis a las formas de prestación así como a los índices de cobertura de cada servicio.

En ese contexto los datos aportados en el cuadro VI.7 nos muestran la existencia y prestación de cada uno de los servicios públicos por parte de los gobiernos municipales y sus administraciones en los municipios objeto de estudio. A partir de ello podemos afirmar que los servicios públicos de agua potable, alumbrado, seguridad pública, pavimentación de calles y panteones son los servicios más prestados en los seis municipios sin importar su desarrollo económico, las diferencias estriban en las formas de prestación y en la cobertura que cada uno presenta.

¹¹¹² Comentar que las Juntas de Mejoras han sido el mecanismo privilegiado de vinculación y comunicación entre los ciudadanos y el gobierno municipal. De este modo el reglamento reconoce a las Juntas de Mejoras como autoridades auxiliares del ayuntamiento, lo cual de acuerdo con Cabrero y Gil (1999:43) las ubica en un lugar privilegiado. En ese sentido, encontramos que el número de éstas a lo largo del tiempo se ha incrementado, sin embargo para el año 2000 había registradas 350 juntas de mejoras.

¹¹¹³ A ese respecto, Guillermo Pizzuto Zamanillo —Presidente municipal de 1989 a 1991— nos comentaba que durante su gobierno las Juntas de Mejoras le fueron de gran utilidad, no solo para llevar a cabo obras públicas a través de la colaboración ciudadana sino que en muchos casos a través de ellas se logró disminuir la morosidad de los ciudadanos, toda vez que el gobierno enviaba a cada Junta de Mejoras el listado de los vecinos que tenían algún adeudo con el ayuntamiento y de este modo los vecinos se sentían presionados y moralmente comprometidos a saldar esos adeudos.

¹¹¹⁴ Al respecto coinciden Rosillo Iglesias (1999:281) y Carlos Méndez Carrillo (1999:60) que en 1990 el reglamento de participación ciudadana se denominó reglamento para la organización y funcionamiento de los organismos auxiliares municipales (POE.15—V—1990) y en 1997 reglamento para la integración y funcionamiento de los organismos de participación ciudadana.

En contraste el servicio de centrales de abastos solo lo presta el municipio de San Luis Potosí, lo cual comparativamente no resulta extraño si tomamos en cuenta que en el conglomerado nacional y del estado de San Luis Potosí según la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal del año 2000 (INDESOL—INEGI, 2001) este servicio y el de rastro son los menos prestados por los municipios o su inexistencia es más frecuente¹¹¹⁵.

Una razón que explica su inexistencia en el municipio de Matehuala de acuerdo a la opinión de un ex presidente municipal es que <<los establecimientos dedicados al comercio al mayoreo son solo unos cuantos por ello durante mi gobierno no se consideró la viabilidad de construir un mercado de abastos ya que con los dos mercados municipales se daba cobertura a las necesidades comerciales. Además el mercado de abastos de San Luis es un centro de abastecimiento tanto para el comercio de ese municipio y del estado>>¹¹¹⁶.

Por su parte Héctor López Ruiz justificaba la inexistencia de este servicio en el caso de Rioverde señalando, que para el desarrollo de las actividades comerciales este municipio cuenta con un mercado municipal lo cual desde su perspectiva es suficiente, además que los comercios de este municipio y de la región Media se abastecen en el mercado de abastos de la capital¹¹¹⁷. En el caso de Soledad encontramos que su cercanía con el municipio de San Luis Potosí parece ser la razón que explica el no contar un mercado de abastos.

Con lo cual, el municipio de San Luis Potosí parece tener la mayor capacidad de prestación de servicios ya que presta el 100% de los servicios listados en la fracción III del artículo 115 de la CPEUM. En contraste los datos del cuadro VI.7 muestran que los municipios de Santa Catarina y Santo Domingo son los que menos servicios públicos prestan (46,15% y 38,46%).

¹¹¹⁵ En el caso del servicio de rastro este no existe a nivel nacional en el 56,57% de los municipios y en el estado de San Luis Potosí en un 46,83% de sus 58 municipios. En tanto que el servicio de mercados de abastos los porcentajes son del 44,33% y 46,83% respectivamente. Aunque en el caso estatal el servicio de parques ocupa el segundo lugar con el 48,28%. Véase epígrafes 4.3.2 y 5.1.1.

¹¹¹⁶ Entrevista con Paulino Martínez Carmona (Presidente municipal 1992/1994).

¹¹¹⁷ Entrevista con Héctor Ruiz López Regidor municipal del ayuntamiento 1989—1991

Cuadro VI. 7. Servicios públicos municipales que prestan los gobiernos municipales de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad de Graciano Sánchez 2000.

Servicios públicos/ formas de prestación	Matehuala	Rioverde	San Luis Potosí	Santa Catarina	Santo Domingo	Soledad de Graciano Sánchez
Agua potable	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Drenaje y Alcantarillado	✓	✓	✓	NE	NE	✓
Alumbrado Público	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Seguridad Pública	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Tránsito y Vialidad	✓	✓	✓	NE	NE	✓
Limpieza de Calles	✓	✓	✓	NE	NE	✓
Recolección de Basura	✓	✓	✓	NE	NE	✓
Pavimentación	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Mercados	✓	✓	✓	NE	NE	✓
Centrales de Abasto	NE	NE	✓	NE	NE	NE
Panteones	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Rastros	✓	✓	✓	NE	NE	✓
Parques y jardines	✓	✓	✓	✓	NE	✓
Total	92,30%	92,30%	100%	46,15%	38,46%	92,30%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Gestión Municipal 1995 (CEDEMUN-INEGI, 1997)

Comparativamente los municipios de Matehuala, Rioverde y Soledad prestan el mismo número de servicios públicos (92,30%) en los cuales solo se echa de menos la prestación del servicio de mercados de abastos, del que ya hemos comentado las razones que justifican su inexistencia en estos municipios. Veamos a continuación las formas de prestación que cada uno de estos municipios sigue para prestar los servicios públicos a su cargo.

6.2.2.1. Formas de prestación de los servicios públicos

Los datos del cuadro VI.8 ofrecen evidencia empírica sobre las distintas formas de prestación que los gobiernos municipales de los seis municipios utilizan para prestar cada uno de los servicios públicos que tienen a su cargo según se ha mostrado en el cuadro V.7. Ciertamente se puede observar que además de la prestación directa encontramos también el uso de algunas de las formas indirectas que comentamos en el capítulo cuatro, tales como los organismos

descentralizados, los convenios intermunicipales, la concesión, los patronatos y la colaboración ciudadana¹¹¹⁸. Veamos cuáles son sus pautas.

Cuadro VI. 8. Formas de prestación de los servicios públicos en los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo, Soledad de Graciano Sánchez. 1995.

Servicios públicos/ formas de prestación	Prestación Directa	Organismo descentralizado	Convenio Intermunicipal	Convenio con el Estado	Convenio con la Federación	Colaboración con la comunidad	Concesión a Particulares	Patronato
Agua potable		1,2	3,6	4,5				
Drenaje y Alcantarillado		1,2	3,6					
Alumbrado Público	1,2,3,4,5,6							
Seguridad Pública	1,2,3,6			4,5				
Tránsito y Vialidad	3,6			1,2				
Limpieza de Calles	1,2,3,4,5,6					1,2,3,5,6		
Recolección de Basura	1,2,3,4,6					6 16,67		
Pavimentación	1,2,3,4,6					1,2,4,5,6		
Mercados	1,2,3							
Centrales de Abasto								3
Panteones	1,2,3,4,5,6						2,3,6	
Rastros	1,2,3,6							
Parques y jardines	1,2,3,4,6							

Elaboración propia con datos de nuestro estudio de campo. Indicando: 1=Matehuala; 2=Rioverde; 3=San Luis; 4=Santa Catarina; 5=Santo Domingo y 6=Soledad de Graciano Sánchez.

Como puede observarse en los datos del cuadro VI.8 de todos los servicios que analizamos solo tres escapan a la competencia directa de los gobiernos municipales, agua potable, drenaje y alcantarillado¹¹¹⁹ así como centrales de abastos. En el caso de este último hay que señalar que los locales son propiedad de los propios comerciantes los cuales han formado un patronato, por su parte el ayuntamiento de San Luis cumple funciones de reglamentación y de apoyo al patronato¹¹²⁰.

¹¹¹⁸ La descripción de cada una de esas formas puede verse en epígrafe 4.3.3.

¹¹¹⁹ Solo para comentar que los servicios públicos de agua, drenaje y alcantarillado son un solo servicio.

¹¹²⁰ Se coincide en señalar que entre los apoyos que el ayuntamiento brinda al patronato están aquellos que tiene que ver propiamente con los servicios públicos municipales como son la recolección de la basura, disponiendo el gobierno municipal

En ese contexto encontramos que la prestación del servicio del agua potable, drenaje, alcantarillado se hace a través de tres formas distintas en los seis municipios estudiados. De esta manera Matehuala y Rioverde de acuerdo a los datos del cuadro VI.9 lo hacen a través de un organismo descentralizado que para tal efecto crearon los gobiernos municipales en la década de los noventa¹¹²¹.

Por su parte, los municipios de San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez aprovechando su vecindad crearon un organismo intermunicipal denominado INTERAPAS que incluye al municipio de Cerro de San Pedro¹¹²². Esta medida de acuerdo a algunos analistas tuvo varios propósitos de carácter político, administrativos y económicos que hicieran más eficiente la prestación de este servicio en los tres municipios¹¹²³.

Ciertamente para el municipio de Soledad lo anterior fue benéfico ya que de acuerdo con Tomas Galarza Navarro en su experiencia como Presidente municipal, cuando este servicio era competencia municipal siempre funcionaba con déficit porque los ciudadanos no pagaban las cuotas además su funcionamiento requería de grandes inversiones que su gobierno y los posteriores no tenían¹¹²⁴.

Por esa razón los gobiernos municipales de Santa Catarina y Santo Domingo¹¹²⁵ al no contar con los recursos humanos, técnicos y económicos para prestar este servicio de manera directa, han preferido que sea la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado y Saneamiento (CEAPAS) la encargada de

los depósitos para tal efecto, así como brindar los servicios de seguridad y tránsito para el control de la vialidad en esa zona. Entrevistas con Guillermo Pizzuto y Mario Leal Campos, Ex presidentes municipales.

¹¹²¹ El Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de Matehuala (SAPSAM) el cual fue creado en 1997 (Entrevista con Regidor Adelaido Chavez Moreno). En Rioverde en 1992 se constituyó el Sistema de Agua y Saneamiento de Rioverde (SASAR) según entrevista con Pedro Luis Naif Chessani (Presidente municipal de Rioverde durante el periodo 1992—1994)

¹¹²² Al respecto véase el Decreto número 642 en el POE del 12 de agosto de 1996. El cual crea al Organismo Intermunicipal Metropolitano de Agua Potable, Alcantarillado, Saneamiento y servicios conexos de los municipios de Cerro de San Pedro, San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez. INTERAPAS.

¹¹²³ Parece una idea coincidente que con esta medida se intentó modificar el esquema de participación del ayuntamiento en el anterior organismo descentralizado y la vez se buscó hacer más eficiente la prestación del agua potable. En ese contexto Cabrero y Gil (1999:23) opinan que <<la desaparición del SIAPAS y la creación del nuevo organismo proveedor del agua potable en la zona se debió a una serie de factores políticos y financieros que se agudizaron en ese trienio>>. En tanto en el estudio de Rosillo Iglesias (1999) se hace énfasis en analizar y aportar evidencia empírica respecto de la problemática financiera del SIAPAS que motivó su desaparición.

¹¹²⁴ Entrevista con Tomas Galarza Navarro Presidente municipal de Soledad 1988-1991 y en el momento de la entrevista funcionario del INTERAPAS en el municipio...

¹¹²⁵ En ese orden de ideas nos explicaba el Presidente municipal Julián Pérez que en el municipio en general y la propia cabecera municipal carecen de un sistema de drenaje y lo que funciona son las fosas sépticas. De ahí que la función de la CEAPAS se oriente a la prestación del servicio de agua solamente.

prestarlo en estos municipios mediante el convenio que firman con el gobierno del estado.

Lo anterior no resulta extraño si tomamos en cuenta que la tendencia de los municipios pequeños en el conglomerado nacional es recurrir a este tipo de mecanismos para prestar el servicio de agua potable ante la dificultad que representa hacerlo de manera directa y crear un organismo municipal, a diferencia de los gobiernos municipales de municipios urbanos medianos y grandes cuyas pautas a nivel nacional es prestar dicho servicio ya sea de manera directa o bien a través de un organismo municipal o intermunicipal¹¹²⁶.

En ese contexto encontramos que los servicios que mayormente se prestan de manera directa son el alumbrado público, que es prestado de manera directa por los seis gobiernos municipales, la limpieza de calles, la recolección de basura, los panteones y el servicio de rastro, en contraste con los servicios de tránsito y mercados que siguen otras pautas muy parecidas al comportamiento estatal y nacional¹¹²⁷.

En efecto en los datos de los cuadros VI. 7 y 8 se puede observar que la prestación del servicio público de tránsito municipal en los cuatro municipios que existe este servicio se presta de manera directa en los municipios de San Luis Potosí y Soledad en tanto que los municipios de Matehuala y Rioverde¹¹²⁸ por la inversión que representa la prestación directa han preferido hacerlo a través del convenio con el gobierno del estado¹¹²⁹.

¹¹²⁶ Al respecto puede verse el epígrafe 4.3.3. así como los cuadros IV.6 y V.8 que describen las formas de prestación nacional y del estado de San Luis Potosí.

¹¹²⁷ Solo para comentar que los datos nacionales y del estado de San Luis Potosí sugieren que los servicios más prestados de manera directa en el año 2000 son panteones, limpieza y recolección de basura, alumbrado, seguridad pública y jardines. En tanto que tránsito y mercados son los menos prestados de manera directa. Al respecto véase los cuadros IV.6 y la tabla VI.6.

¹¹²⁸ Vale la pena comentar que fue hasta el año 2002 que este servicio se pensó municipalizarlo totalmente. Entrevista con Eli Pérez Presidente Municipal de Rioverde 2000-2003

¹¹²⁹ A ese respecto Adalberto Rocha (regidor del ayuntamiento de Rioverde 1995—1997) opinó que <<la falta de capacidad económica del gobierno municipal propició que el municipio no pudiera ofrecer el servicio de tránsito municipal ya que no había recursos para comprar radios, coches y para pagar la nómina de los policías. >>. Eso mismo nos comentó también Alfredo Aburto presidente municipal de Rioverde 1983-1985. En el caso de Matehuala coincidieron en su opinión Pascual Gallegos Montalvo ex presidente municipal 1988-1991 y el presidente Antonio Maldonado.

En cuanto al servicio de seguridad pública, como puede verse en el cuadro VI.8, su prestación se hace manera directa en los casos de los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí y Soledad, ya que por su parte Santa Catarina y Santo Domingo lo hacen a través del convenio con el gobierno del estado ya que directamente les resulta difícil, y en el caso de Santo Domingo es más complejo por las dimensiones de su territorio.

Para cerrar este apartado queremos subrayar dos cuestiones. Por un lado la importancia que en estos seis municipios tiene la colaboración ciudadana en la prestación de los servicios de pavimentación y limpieza de las calles¹¹³⁰. Colaboración que en la pavimentación de calles se materializa en la mano de obra que los ciudadanos disponen en esas tareas para las cuales el papel del gobierno municipal se concreta a la aportación de materiales.

Por otra parte llama la atención que los convenios para la prestación de los servicios con el gobierno federal no se utilicen como una forma para prestar el alumbrado público, la pavimentación o el agua potable, drenaje y alcantarillado que en los datos nacional y estatal aparecen como instrumentos administrativos utilizados los gobiernos municipales en la prestación de esos servicios. Igualmente se echa de menos el asociacionismo municipal como forma de prestación de los servicios reconocida en el diseño institucional.

El caso de la concesión de servicios como el agua y la recolección de la basura, no es una herramienta utilizada por estos municipios como mecanismo para la prestación de los servicios, tal y como lo ha sido en la experiencia nacional. En el caso del municipio de San Luis Potosí la revisión hemerográfica y la opinión de uno de nuestros entrevistados refieren que en el caso de la basura en 1993 y 1995 no pudo concretarse por la movilización de ciudadanos que generó en contra de esa iniciativa municipal¹¹³¹.

¹¹³⁰ En ese contexto vale la pena comentar que en la limpieza de las calles es normal encontrar la participación ciudadana en la prestación de este servicio, ya que en los reglamentos de ese servicio se establece como una obligación de los ciudadanos el mantener limpio el frente de su casa o negocio. De ahí que sea una práctica común ver por la mañana –muy temprano– a las señoras barriendo sus banquetas y el frente de su casa.

¹¹³¹ A ese respecto Don Luis García Julián afirmó que su gobierno pensó privatizar ese servicio sin embargo la movilización de los pepenadores hizo imposible llevar a cabo ese proyecto por la resistencia social que se presentaron y en específico de este grupo de personas que se dedican a las labores de clasificación de la basura.

6.2.2.2. Cobertura de los servicios públicos.

Al revisar los datos de la enciclopedia municipal de municipios (SEGOB, 1988), estos parecen coincidir en señalar que en 1980 los municipios objeto de estudio de esta tesis contaban con servicios muy básicos en las cabeceras municipales, entre los que se encontraban los servicios de agua potable y alcantarillado, energía eléctrica y seguridad pública

Situación que parece haber cambiado cuando se revisan los datos del XII Censo de Población y Vivienda del año 2000 (INEGI, 2001) y aquellos de la encuesta municipal de 1995 (CEDEMUN—INEGI, 1997) según se puede observar en las tablas VI.9 y VI.10 respectivamente.

Los datos del censo presentan los resultados de cobertura nacional, estatal y municipal de tres servicios básicos: agua potable entubada, drenaje y energía eléctrica. Los dos primeros muy vinculados al quehacer de los gobiernos municipales y el tercero no tanto pero si determinante para la prestación de los servicios de alumbrado público. Para efectos de nuestro análisis comparativo, solo hemos considerado los datos para el estado y los municipales según se puede muestra en la tabla VI.9.

Tabla VI. 9. Cobertura de los servicios básicos en los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo, Soledad de Graciano Sánchez y el Estado de San Luis Potosí al año 2000.

Municipio	Total (viviendas)	Dispone de agua entubada	No dispone de agua entubada	Cobertura de agua entubada (%)	Dispone de drenaje	Cobertura de drenaje (%)	Dispone de energía eléctrica	Cobertura de energía eléctrica (%)
Total Estatal	489,828	372,992	93,438	76.15	304,087	62.08	433,295	88.46
Matehuala	16,499	14,195	1,470	86.04	12,008	72.78	15,695	95.13
Rioverde	19,094	15,495	2,381	81.15	10,665	55.86	16,780	87.88
San Luis Potosí	150,054	144,764	2,107	96.47	141,917	94.58	147,204	98.10
Santa Catarina	2,098	262	1,511	12.49	266	12.68	887	42.28
Santo Domingo	2,644	2,007	467	75.91	786	29.73	2,253	85.21
Soledad de Graciano Sánchez	38,287	36,497	637	95.32	36,073	94.22	37,276	97.36

Fuente: INEGI, XII Censo de Población y Vivienda, 2000, e INAFED, Enciclopedia de los municipios de San Luis Potosí, México, 2002.

Tabla VI. 10. Cobertura de los servicios públicos en los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad de Graciano Sánchez. 1995

Estado /Municipios	Matehuala		Rioverde		San Luis P.		Santa Catarina		Santo Domingo		Soledad de Graciano Sánchez	
	dentr o	fuer a	dentr o	fuer a	dentr o	fuer a	Dentr o	fuer a	dentr o	Fuer a	dentr o	Fuer a
1. Agua Potable	70	30	80	70	98	75	25	5	80	80	96	80
2. Drenaje y Alcantarillado.	70	10	50	0	96	85	NE	NE	10	100	76	80
3. Alumbrado Público	85	80	90	60	90	40	40	20	80	80	86	86
4. Seguridad Pública	70	40	70	40	19	51	30	10	10	100	70	40
5. Tránsito y vialidades	70	40	NE	NE	25	51	NE	NE	NE	NE	60	40
6. Limpieza de Calles	80	0	90	70	10	20	NE	NE	5	100	82	70
7. Recolección de Basura	80	0	70	0	50	20	NE	NE	NE	NE	82	70
8. Pavimentación de Calles	60	0	60	0	50	20	60	0	10	100	60	50
9. Mercados	40	0	60	0	65	30	NE	NE	NE	NE	70	40
10. Centrales de Abastos	NE	NE	NE	NE	100	20	NE	NE	NE	NE	NE	NE
11. Panteones	100	40	70	40	80	70	75	20	20	100	100	100
12. Rastros—Matanza	60	0	80	0	85	10	NE	NE	NE	NE	30	30
13. Parques	50	0	60	5	40	10	NE	NE	NE	NE	NE	NE
14. Jardines	50	40	60	5	40	20	60	NE	70	NE	60	60

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta nacional de gestión municipal 1995 (CEDEMUN-INEGI, 1997)

Comparativamente los datos nos muestran que en el caso del servicio de agua potable entubada, solo los municipios de Santa Catarina y Santo Domingo presentan resultados por debajo de la media estatal, aunque la diferencia de cobertura entre ambos municipios es considerable no obstante que este servicio en ambos municipios como mencionamos es prestado por la Comisión Estatal de Agua Potable (CEAPAS).

El resto de los municipios presenta porcentajes de cobertura por encima de la media estatal, muy altos en los casos de San Luis y Soledad que presentan una gran concentración urbana y de población en sus cabeceras.

Comparativamente en los casos de Rioverde y Matehuala¹¹³² se observa en este último mejor nivel de cobertura en los tres servicios probablemente por la concentración de más del 80% de su población en la cabecera, en contraste con la dispersión de poco más del 50% de la población de Rioverde que vive fuera de la cabecera municipal.

Por lo que respecta al servicio de drenaje Santa Catarina presenta el nivel más bajo de prestación de este servicio con apenas un 12,68%, lo cual parece tener su explicación según opinión de Julián Pérez el municipio en general y en la propia cabecera municipal carecen de un sistema de drenaje ya que lo que funciona son fosas sépticas¹¹³³. Esto mismo parece explicar su alto grado de marginación y el grado de desarrollo de este municipio¹¹³⁴.

Llaman la atención los casos de Santo Domingo y Rioverde, en los que la prestación del servicio de drenaje y de energía eléctrica presentan unos niveles de cobertura por debajo de la media estatal, aunque en el caso de Santo Domingo es de subrayarse que aunque presenta problemas de dispersión comparativamente sus porcentajes no están tan distantes de la media estatal como es el caso del municipio de Santa Catarina. Los resultados de Rioverde parecen explicarse por las razones propias de la distribución de su población entre las cabeceras y sus localidades.

A ese respecto existe una coincidencia entre los entrevistados que ejercieron el cargo de presidente municipal -en los seis municipios¹¹³⁵- en señalar lo costoso que resulta ampliar las redes de drenaje y su mantenimiento. Esa misma razón explica que solo el municipio de San Luis y Soledad cuenten con plantas tratadoras de las aguas residuales (se le conoce también como aguas negras) que luego se utilizan para riego. En ese contexto encontramos que por lo

¹¹³² De acuerdo a los datos del Plan Municipal de Desarrollo del Municipio de Matehuala 2000-2003 (2001:30) el suministro del agua potable proviene de 26 fuentes de abastecimiento —12 pozos subterráneos, 13 manantiales y 1 de otro tipo—. En total en Matehuala existen un total de 18.388 tomas domiciliarias de las cuales 17.141 son domésticas, 9.996 comerciales y solo 91 son industriales. Con un volumen de extracción diario de 9.936 mt³.

¹¹³³ Entrevista con Julián Pérez, presidente municipal de Santa Catarina 2000-2003.

¹¹³⁴ Al respecto véase el cuadro I.4

¹¹³⁵ Véase el anexo I.1

costoso de la inversión los municipios de Rioverde y Matehuala¹¹³⁶ dentro de su infraestructura urbana no cuentan con ese tipo de plantas y por tanto las aguas negras de sus drenajes son focos de contaminación ambiental¹¹³⁷.

Los datos de la encuesta nacional de gestión municipal (CEDEMUN-INEGI, 1997) parecen reflejar el comportamiento que presentan los tres servicios comentados, aunque también aportan evidencia empírica sobre la cobertura que presentan los otros servicios municipales y sobre todo dejan al descubierto el bajo nivel de cobertura que existe fuera de la cabeceras municipales donde los indicadores de cobertura todavía son mucho menores (véase tabla VI.10).

En efecto al revisar los datos de la tabla VI.10 se puede observar como los servicios de pavimentación, mercados, rastros, limpieza de calles y recolección de la basura fuera de la cabecera municipal como es el caso del municipio Rioverde y Matehuala presentan una cobertura nula y en los municipios de Santa Catarina y Santo Domingo esos servicios no existen. En ese sentido, vale la pena mencionar que aunado a este problema de cobertura fuera de la cabecera en los casos de Matehuala, Rioverde y Soledad la prestación y cobertura de los servicios de recolección de la basura está sujeta a sus capacidades financieras toda vez que la inversión en los equipos para el transporte es costosa.

Eso mismo parece explicar que tanto Rioverde como Matehuala no cuenten con rellenos sanitarios para el tratamiento y destino final de la basura, como si lo tienen los municipios de San Luis Potosí y Soledad donde el mismo volumen de basura impone al gobierno municipal contar con este tipo de infraestructura y equipamiento urbano.

En cuanto al servicio de panteones si bien es cierto que presenta una cobertura alta en las cabeceras municipales, sin embargo fuera de la cabecera no suele estar cubierta al 100%, incluso hasta en el propio municipio de San Luis se

¹¹³⁶ Entrevista con Gregorio Antonio Maldonado. Presidente Municipal de Matehuala 2000-2003.

¹¹³⁷ Al respecto Salvador Izar Noemí (ex— presidente municipal de Rioverde 1997-2000) nos comentó que << las aguas residuales en Rioverde son arrojadas al río Verastegui lo cual constituye un foco de contaminación (...) Ante ese problema el ayuntamiento 1997—2000 quiso tomar cartas en el asunto para entubar las aguas y evitar su exposición al aire libre, sin embargo como la obra resultaba costosa el ayuntamiento trató de conseguir un financiamiento con BANOBRAS (...) el problema es que para ello se requería la autorización y el aval del Gobierno del Estado y al ser el gobierno municipal de distinto partido (...) el gobernador se negó a otorgar el aval y eso propició que la obra no se efectuara y actualmente siga vigente ese problema>>.

presenta este problema¹¹³⁸. Esta situación todavía es más grave en el municipio de Santa Catarina ya que de acuerdo con la opinión de Emeterio Castro¹¹³⁹ <<no todas las comunidades cuentan con un panteón y por tanto cuando fallece una persona en aquellas comunidades donde no cuentan con ese servicio es común que sus familiares tengan que caminar más de dos horas hasta la cabecera municipal o a la comunidad más cercana que cuente con un cementerio>>.

Por último es necesario explicar la baja cobertura que se observa en los servicios de rastro, mercados y jardines. En los casos de San Luis Potosí, Rioverde, Matehuala y Soledad los gobiernos cuentan con un rastro municipal dentro de la cabecera sin embargo fuera de la cabecera este servicio no existe, y por tanto no resulta extraño la matanza clandestina fuera de la cabecera sin el control sanitario del municipio. Por otra parte encontramos que en todas las plazas centrales el jardín es parte de la infraestructura y el equipamiento urbano lo mismo que el mercado municipal sin embargo fuera de la cabecera municipal estos servicios es difícil que sean prestados por las administraciones municipales.

6.2.3. Capacidad administrativa.

En el capítulo uno establecimos cinco indicadores a partir de los cuales podíamos valorar la capacidad administrativa de los gobiernos municipales. De este modo nuestros propósitos al estudiar las administraciones públicas de los municipios objeto de esta tesis los orientamos a analizar e identificar en sus estructuras burocráticas la existencia de unidades administrativas dedicadas a la prestación de los servicios públicos; la planificación, control y evaluación; la administración general; y la gestión financiera así como indagar los perfiles profesionales de los funcionarios.

¹¹³⁸ En entrevista con Guillermo Pizzuto (Presidente municipal de San Luis Potosí 1989-1991) nos comentó que durante su gobierno los ciudadanos de la hoy Delegación de la Pila, el panteón más cercano que tenían se encontraba en la Delegación de Pozos a una distancia de 8 km de la comunidad de la Pila lo cual tenía sus inconvenientes. El problema mayor lo representaba el traslado, ya que el cortejo fúnebre tenía que cruzar y transitar por la carretera 57 cuya vía presenta una alta afluencia vehicular. Esa situación provocó varios accidentes y por ello tuvo que construir un panteón dentro de la comunidad de la pila para subsanar ese problema. Aunque reconoce que no todas las comunidades cuentan con panteón y por tanto tienen que trasladarse al panteón de las delegaciones de bocas o pozos según sea el caso.

¹¹³⁹ Entrevista con Emeterio Castro, Secretario del ayuntamiento de Santa Catarina 2000-2003.

El trabajo de campo in situ así como el análisis de los organigramas y la información de la Encuesta Nacional de Gestión Municipal 1995 (CEDEMUN-INEGI, 1997), nos fueron de gran utilidad para aportar la evidencia empírica sobre la organización y funcionamiento de las administraciones públicas municipales de los seis municipios tal como se muestra en el cuadro VI.9.

Al respecto vale la pena mencionar que un problema al que nos enfrentamos fue el no poder disponer de los organigramas de la administración pública en cada período de gobierno, debido a la inexistencia de los archivos municipales en los municipios de Santa Catarina y Santo Domingo, y en los casos de Matehuala¹¹⁴⁰, Rioverde y Soledad estos son muy incipientes y de reciente creación.

A diferencia de los otros municipios en el caso del municipio de San Luis Potosí, sí resulta posible encontrar algunos rastros del comportamiento que ha seguido su estructura administrativa tanto en los documentos y organigramas que se guardan en su departamento de archivo como también en algunos estudios que en su contenido abordan el análisis de la estructura administrativa de este municipio,¹¹⁴¹ lo cual nos sirvió para conocer las pautas de la organización de su administración pública.

De esta forma al revisar los organigramas de su administración coincidimos con Cabrero y Gil García (1999:31) cuando sostienen que la estructura administrativa de este municipio presenta inconsistencias a lo largo del tiempo, las cuales, por un lado parecen haber propiciado algunas fracturas institucionales que no han permitido la continuidad institucional toda vez que los cambios parecen estar sujetos a los cambios de gobierno y a la agenda pública del momento.

¹¹⁴⁰ En su estudio Acevedo Prieto (1999:46) se enfrentó a esa misma problemática al estudiar este municipio. En ese contexto aporta datos sobre estructura administrativa de este municipio del trienio de gobierno 1995—1997.

¹¹⁴¹ En ese sentido en el documento de Olvera Vázquez (1997) se pueden encontrar los acuerdos del Cabildo entre 1980 y 1997 para la creación, fusión y desaparición de departamentos y direcciones administrativas. En cambio en el documento de Cabrero y Gil (1999:31-32) se hace un análisis de la evolución de la estructura administrativa de 1989 a 1997. Por su parte Méndez Carrillo (1999:76- 77) documenta los cambios que se producen en la estructura administrativa del gobierno municipal de 1997 a 2000. En tanto que en el estudio de Rosillo Iglesias (1999:280) encontramos una descripción de la estructura administrativa del período 1995-1997. Por nuestra parte, en otro trabajo describimos la estructura de la administración pública del gobierno municipal del periodo 1997 a 2000 (De la Torre, 1998:).

Por ello, no resulta extraño que cada tres años su estructura administrativa se haya reestructurado creciendo en algunos casos de manera vertical aunque mucho mas de manera horizontal de acuerdo con Cabero y Gil García (ídem), principalmente en áreas operativas y auxiliares¹¹⁴² lo cual no ha contribuido al establecimiento de una organización interna constituida de manera definitiva.

En efecto, si tomamos con referencia la estructura administrativa de 1983 y la comparamos con la del trienio 2000—2003, nos encontramos que algunas áreas tradicionales como la Secretaría General y la Tesorería si persisten a lo largo del tiempo¹¹⁴³ en tanto que las áreas de servicios públicos y seguridad pública y tránsito muestran un comportamiento variable, producto de un sinnúmero de reacomodos que culminan nuevamente por organizar su prestación de manera especializada¹¹⁴⁴ tal como se muestra en el cuadro VI.9.

Comparativamente se puede observar en los datos del cuadro VI.9 que la administración pública del municipio de San Luis Potosí tiene una estructura de mayor tamaño tanto en unidades administrativas como en recursos humanos y materiales, según lo veremos en las tablas VI.11 y VI.12, que parece corresponderse con los servicios públicos que presta, sus condiciones económicas y las formas de prestación de los servicios.

Ciertamente esos mismos datos muestran que las administraciones de los municipios de Santa Catarina y Santo Domingo presentan estructuras muy

¹¹⁴² Cabero y Gil (ídem) mencionan como áreas auxiliares la Dirección de Comunicación Social, la Secretaría Particular y la Dirección de Asuntos Jurídicos. La primera se creó en 1992 y en 1995 se le denominó Dirección de Comunicación Social y Relaciones Públicas para volver a su nombre original tal como se muestra en el cuadro VI. 9. El caso de la Secretaría particular se observa su permanencia a lo largo del tiempo en cambio la Dirección de Asuntos Jurídicos se creó en 1997 como una unidad auxiliar del Presidente municipal.

¹¹⁴³ En ese orden de ideas encontramos que 1983 además del Secretario General y del Tesorero, la estructura administrativa estaba conformada por los siguientes departamentos y áreas administrativas: 1. Secretaría Particular; 2. Contralor General; 3. Director de Obras Públicas; 4. Servicios Administrativos y Personal; 5. Junta de Mejoras y Promoción Rural; 6. Jefe de la Policía Municipal; 7. Jefe del Rastro Municipal; Jefe de Plazas y Mercados; 8. Coordinación de Aseo Público; 9. Cementerios y Funeraria Municipal; 10. Jefe de Jardines; 11. Jefe de Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios; 12. Junta Municipal de Reclutamiento; 13. Jefe de Alumbrado Público; 14. Director Técnico del Agua Potable; 15. Director Administrativo de Agua Potable. Véase Olvera, Vázquez, Pedro (1997:153).

¹¹⁴⁴ En ese sentido, los servicios públicos de aseo público, panteones, rastro, parques y jardines en 1989 fueron organizados en una sola dirección que se denominó Dirección de Servicios Públicos y Proyectos Especiales la cual desapareció en 1997 y en su lugar se creó la Dirección de Imagen Urbana, Recreación y Cultura que absorbió los servicios de rastro y cementerios así como parques y jardines en tanto que el servicio del aseo público con esa reestructuración pasó a formar una nueva área denominada Dirección de Ecología y Aseo. Véase Pedro Olvera (1997), Cabero y Gil (1999) y Méndez Carrillo (1999)

En ese contexto encontramos que la seguridad pública y tránsito en 1984 formaron lo que se conoció como policía metropolitana que incluía al departamento de policía preventiva y tránsito municipal. Posteriormente en 1989 se constituyeron en direcciones independientes y a partir de 1992 forman la Dirección de Seguridad Pública Municipal.

similares y vinculadas con las unidades tradicionales como son la Secretaría del ayuntamiento y la Tesorería. Sobra decir que el tamaño de su estructuras administrativas son las más pequeñas de los municipios estudiados lo cual parece corresponderse con su desarrollo económico y los servicios públicos que prestan.

Una diferencia entre una y otra es en el caso del municipio de Santa Catarina la existencia del departamento de asuntos indígenas lo cual se explica por la población PAME que vive dentro de su territorio en la comunidad de Santa María Acapulco¹¹⁴⁵. Santo Domingo por su parte cuenta con una Delegación Municipal en la comunidad de Illescas que funciona como organismo auxiliar de la administración y del Presidente municipal, el cual tiene la facultad de nombrar al Delegado.

En estos municipios – Santa Catarina¹¹⁴⁶ y Santo Domingo- como puede observarse se echa de menos la existencia dentro de sus estructuras administrativas de aquellas áreas vinculadas a la planificación y a la administración general. En ese sentido, la razón que explica la inexistencia de la Oficialía Mayor tiene que ver con la propia Ley Orgánica del Municipio Libre que establece que en aquellos municipios que cuenten con menos de 40 mil habitantes no se hace necesaria la existencia de una Oficialía Mayor.

De esta manera los datos del cuadro VI.9 muestran que las áreas de planificación solo las encontramos dentro de las estructuras administrativas de los municipios de Matehuala, Rioverde¹¹⁴⁷ y San Luis Potosí, con lo cual se corrobora

¹¹⁴⁵ A ese respecto vale recordar que la Ley Orgánica del Municipio Libre estipula en sus artículos 87 y 88 (LOMLSLP, 2000) la obligación de los gobiernos municipales para crear este tipo departamentos en aquellos municipios que cuenten con población indígena, siendo requisito del titular de ese departamento hablar la lengua o lenguas indígenas de esa población.

¹¹⁴⁶ Para el año 1995 los datos de la Encuesta Nacional de Gestión Municipal 1995 (CEDEMUN—INEGI, 1997) apuntan que dentro de la estructura administrativa se encontraban la Secretaría del ayuntamiento, la Tesorería, el Departamento de Obras y Servicios y el departamento de Seguridad Pública.

En ese mismo sentido vale la pena señalar que tanto la Contraloría Interna como la Secretaría Particular se crearon dentro de la estructura administrativa a partir del año 2000. La primera como una unidad de apoyo al trabajo administrativo y la segunda como una unidad de apoyo del trabajo del Presidente municipal. Entrevista con Fernando Loera Ramos Presidente Municipal 2000-2003.

¹¹⁴⁷ A ese respecto vale la pena mencionar que la planificación parece haber tenido mayor importancia a finales de la década de los noventa, ya que anteriormente de acuerdo con la opinión de Héctor López Ruiz (Regidor del ayuntamiento de Rioverde 1989—1991) <<Las actividades de planificación pasaban a segundo término y los mismos planes eran solo un recetario de buenas intenciones que no seguían ninguna metodología ya que eran elaborados de forma muy lírica>>. Aunado a ello, el Gobierno del Estado en la década de los ochenta era quien definía que obras eran prioritarias en cada municipio según nos comentó Alfredo Aburto Martínez (Presidente municipal de 1983 a 1985). En ese orden de ideas opinó que << En la década de los ochenta los municipios estaban supeditados a lo que el gobierno estatal decidiera. Los gobiernos municipales teníamos muy poca capacidad para proponer obras o proyectos (...) Cuando propuse en mi carácter

la poca importancia que los gobiernos municipales le dan a las tareas de planificación, y como el desarrollo de su agenda se guía más por criterios de improvisación y reactividad que bajo principios de planificación cuya premisa sea la racionalidad administrativa y un manejo de la agenda gubernamental más proactiva que reactiva.

Cuadro VI. 9. Principales unidades administrativas en las administraciones públicas de los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad de Graciano Sánchez. Año 2000.

Tipo de Unidad/ Municipios	Matehuala	Rioverde	San Luis Potosí	Santa Catarina	Santo Domingo	Soledad de Graciano Sánchez
Secretaría del ayuntamiento	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Oficialía mayor o director administrativo	✓	✓	✓			✓
Tesorería	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Dirección de obras públicas	✓	✓	✓	✓	✓	
Dirección de servicios públicos	✓	✓				
Dirección de seguridad pública	✓		✓			✓
Departamento de tránsito			✓			✓
Comandancia de policía				✓	✓	
Contraloría	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Dirección de fomento económico		✓				
Coordinación de desarrollo social	✓	✓	✓		✓	✓
DIF	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Cronista municipal	✓	✓	✓			
Departamento de asuntos indígenas				✓		
Organismos descentralizados	✓	✓	✓			✓
Delegaciones		✓	✓		✓	

de Presidente municipal un proyecto para Rioverde el Secretario General del Gobierno del Estado me replicó que los proyectos eran del Gobernador no de los presidentes municipales (...) En todo caso estos tenía que pasar primero por la oficina del Gobernador y él decidía si se apoyaba o no. En caso afirmativo, el proyecto se asume como un proyecto propio del Gobernador y el Gobierno del Estado administraba los recursos >>. Esta situación desde nuestra perspectiva parece asimilarse a aquellas que Moore (1998:45) encuadra dentro del modelo tradicional de administración donde se impide a los directivos que realicen contribuciones importantes o útiles.

Tipo de Unidad/ Municipios	Matehuala	Rioverde	San Luis Potosí	Santa Catarina	Santo Domingo	Soledad de Graciano Sánchez
Dirección de cultura		✓	✓			
Dirección de deportes		✓				
Dirección de comunicación social		✓	✓			
Dirección de desarrollo urbano		✓				✓
Dirección de ecología y aseo público			✓			
Dirección de planeación y desarrollo			✓			
Dirección de catastro			✓			✓
Dirección de comercio		✓	✓			✓
Dirección de asuntos jurídicos			✓			
Dirección de imagen urbana y proyectos especiales			✓			
Dirección de infraestructura y fortalecimiento municipal			✓			

Fuente: Elaboración propia con datos de los organigramas de las administraciones y (CEDEMUN-INEGI, 1997)

Por lo que respecta a las áreas encargadas de las tareas de control se pudo observar que todos los municipios cuentan con una Contraloría Interna como parte de la estructura interna de sus administraciones.

A ese respecto vale la pena señalar que las actividades de evaluación¹¹⁴⁸ no se realizan toda vez que los planes no están basados en objetivos y metas concretos que puedan ser medibles, asimismo en los resultados de nuestras entrevistas uno de nuestros hallazgos fue encontrar que las administraciones públicas de estos seis municipios no cuentan con indicadores¹¹⁴⁹ de gestión y con

¹¹⁴⁸ Los tipo de evaluación pueden ser revisados en Tamayo (1997), Ziccardi y Saltalamacchia (1997) y Quim Brugué (1998)

¹¹⁴⁹ Los indicadores de acuerdo con Mejía Lira (2003:81) <<corresponden a una información breve, que nos señala aspectos significativos de la gestión, de una situación en particular o de los resultados de acción (...) Corresponden también a un sistema de señales, que reportan lo adecuado o inadecuado de una acción>>. El problema para las administraciones coincidimos con Mejía Lira (idem) es poder encontrar esos referentes empíricos que permitan y faciliten medir las dimensiones de los programas previamente definidos y delimitados en las políticas públicas que llevan a cabo los gobiernos municipales.

cuadros de mando que sirvan para realizar esa función y mejorar los procesos de toma de decisiones¹¹⁵⁰.

En todos los municipios encontramos las áreas encargadas de la gestión de los servicios públicos y la gestión financiera suele estar a cargo de las tesorerías municipales. En ese contexto los servicios del agua potable como ya se mencionó en los municipios de Rioverde y Matehuala está a cargo de un organismo descentralizado (SASAR y SAPSAM respectivamente) en tanto que Soledad y San Luis este servicio lo presta un organismo intermunicipal.

En los municipios de Santa Catarina y Santo Domingo¹¹⁵¹ nuestros entrevistados coinciden en señalar que por la falta de capacidad administrativa y financiera el servicio de agua potable se presta a través de la comisión estatal de agua potable.

Vale la pena mencionar que dentro de las tareas de gestión financiera encontramos que solo los municipios de Soledad de Graciano Sánchez y San Luis Potosí cuentan con un área de catastro dentro de su estructura administrativa para realizar el cobro del impuesto predial. En el caso del primero fue creada recientemente¹¹⁵² y en San Luis desde 1984 tal como se comentó en el capítulo dos (epígrafe 2.2.3.4.3). En los otros cuatro municipios sus gobiernos no realizan esta función por la falta de capacidad administrativa para tal efecto.

Otra diferencia que se puede observar - en los datos del cuadro VI.9- es la existencia del Departamento de Tránsito en los municipios de San Luis y

¹¹⁵⁰ En ese sentido coincidimos con Castro Sahuí (2007:11) en la idea que la evaluación <<Es un proceso permanente y continuo de indagación y valoración de la planificación, la ejecución y la finalización de una política o de un programa, todo ello con el objeto de generar conocimiento y aprendizaje que alimente la toma de decisiones>>. Por su parte Mejía Lira (2003:15-16) sostiene que la evaluación <<Es un proceso constante, bajo el cual se toman decisiones, se emiten juicios y se concluyen o refuerzan las políticas públicas>>. Ciertamente nuestros hallazgos nos llevan a afirmar que este proceso de evaluación no es parte de la cultura administrativa en las administraciones públicas de los municipios estudiados.

¹¹⁵¹ Entrevistas con los ex —presidentes municipales Ramón Ortiz Martínez; Álvaro Rodríguez Luna y el Presidente Municipal Fernando Loera Ramos.

¹¹⁵² De acuerdo a la información del Tercer informe de Gobierno del Ayuntamiento 1997—2000, el 20 de mayo de 1999 se incorporó la Dirección de Catastro Municipal al haber acordado el Cabildo dar por concluido el convenio de coordinación con el Gobierno del Estado para el cobro del impuesto predial.

En ese sentido en la entrevista con Juan Manuel Velazquez (Presidente municipal 1997-2000) nos comentó que el traspaso de catastro por parte del Gobierno del Estado al municipal no resultó cosa fácil ya que los funcionarios de la Secretaría de Finanzas estatal se resistían a entregar el padrón catastral y los programas informáticos.

Soledad¹¹⁵³, en tanto que en los municipios de Rioverde y Matehuala sus gobiernos por la falta de recursos económicos realizan dicha función a través del Gobierno del Estado tal como se señaló en el cuadro VI.8.

Por último vale la pena señalar que en todos los municipios nos encontramos que a partir de 1998 se creó el Departamento de Coordinación de Desarrollo Social como órgano especializado para la gestión de los recursos del Ramo 33, que en el caso del municipio de San Luis Potosí se le denomina Dirección de Infraestructura y Fortalecimiento Municipal. En tanto la Oficialía Mayor y la Contraloría Interna fueron incorporadas de manera definitiva a la estructura orgánica como parte de las reformas a la Ley Orgánica del Municipio Libre del estado de San Luis Potosí de 1996 y del año 2000.

6.2.1. Los recursos humanos.

Como ya mencionábamos la diferencia de las capacidades administrativas también se pueden observar en cuanto al número de los empleados de que dispone cada administración pública en los municipios estudiados, cómputos que se puede observar en los datos de la tabla VI.11.

Tabla VI. 11. Número de empleados públicos según tipo de contrato en los gobiernos municipales de los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad de Graciano Sánchez: 1995.

Régimen Laboral de los funcionarios		Base		Confianza		Por honorarios	
Municipio	Total	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Matehuala	352	310	88,06%	-	-	42	11,94%
Rioverde	234	67	28,63%	167	71,36%	-	-
San Luis Potosí	2.576	993	38,55%	1.535	59,59%	48	1,86%
Santa Catarina	33	4	12,12%	13	39,39%	16	48,49%
Santo Domingo	35	-	-	3	8,57%	32	91,43%
Soledad de Graciano Sánchez	520	232	44,61%	61	11,74%	227	43,65%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Gestión Municipal 1995 (CEDEMUN-INEGI, 1997)

¹¹⁵³ Solo para comentar que el Departamento de Transito fue creado en el trienio 1986—1988. Entrevista con Tomas Galarza Navarro, Presidente Municipal de Soledad 1986—1988.

Vale la pena señalar que el poder acceder a los datos sobre el total de recursos humanos que tiene una administración municipal, resulta en ocasiones una tarea difícil para el investigador lo cual en nuestro caso no fue la excepción por ello aquí hemos utilizados los datos aportados por la Encuesta Nacional de Gestión Municipal de 1995 (CEDEMUN-INEGI, 1997).

De ahí que los datos en cuanto al perfil profesional de los funcionarios de cada área no se pudieran disponer¹¹⁵⁴, no obstante ello pudimos corroborar con nuestro trabajo de campo que en ninguno de los seis municipios sus gobiernos han implementado un servicio de civil de carrera. Por tanto la permanencia de los funcionarios está sujeta a los cambios de gobierno.

Lo anterior se puede corroborar también con los datos de la tabla VI.11 en los cuales se observa que los porcentajes del personal de confianza y por honorarios son muy altos en comparación con el personal que cuenta con un contrato fijo de base. Un ejemplo de ello es el propio municipio de San Luis con casi un 60% de su personal contratado bajo el concepto de confianza y apenas un 38,55% de funcionarios con contrato fijo o de base.

En ese contexto el municipio de Matehuala parece ser la excepción ya que del total de su personal un 88,06% es de base y el resto era personal contratado por honorarios. En contraste encontramos que el municipio Santo Domingo es el extremo ya que no cuenta con empleados de base y por tanto cada tres años se renueva todo el personal.

El municipio de Santa Catarina parece presentar casi el mismo patrón, aunque la diferencia entre ambos es que en el primero se observa todo un proceso de alternancias partidistas a diferencia de Santa Catarina donde el PRI ha sido gobierno aunque en ambos casos sus estructuras son clientelares¹¹⁵⁵¹¹⁵⁶.

¹¹⁵⁴ En el estudio de Santos Zavala (2012) se aportan datos del año 2012.

¹¹⁵⁵ En las entrevistas realizadas a los regidores Fortino Navarro, Socorro Elba López y Augurio Olvera coincidieron en señalar que el nombramiento de funcionarios y de empleados de la administración está sujeto a esos criterios clientelares y a cuestiones de nepotismo y compadrazgo.

¹¹⁵⁶ Esa situación parece ser el común denominador de las administraciones de este municipio ya que de acuerdo con José Inés Olvera — Presidente municipal de Santa Catarina, 1992—1994— durante su gobierno trabajaban apenas 17 personas dentro de la administración municipal. Lo cual nos sugiere que en 1995 el nuevo gobierno duplicó el número de empleados y quizá por ello se entienda el exceso de personal en mandos medios.

Ciertamente los datos de la tabla VI.11 muestran que el municipio de San Luis Potosí es el municipio con el mayor número de empleados lo cual no resulta extraño si se tiene en cuenta sus dimensiones socioeconómicas y el tamaño de su estructura. Sin embargo esto mismo ha propiciado un doble problema para el gobierno municipal ya que aunado a no contar con un servicio civil de carrera también ha tenido que montar un sistema de seguridad social para sus empleados cuyo número de pensionados¹¹⁵⁷ parece estar ejerciendo presiones hacia la hacienda municipal al representar un gasto considerable¹¹⁵⁸.

Para cerrar este punto vale la pena subrayar que ante la falta de un servicio civil de carrera la Ley Orgánica del Municipio Libre de San Luis Potosí (artículos 77, 79, 80,83 y 85) en 1996 estableció los requisitos que deben cubrir los principales funcionarios públicos municipales (Secretario, Tesorero, Contralor Interno y Oficial Mayor), lo cual ha obligado a los presidentes municipales a nombrar funcionarios que cuenten con un título profesional¹¹⁵⁹.

6.2.2. Los recursos materiales de las administraciones.

Para cerrar nuestro análisis respecto a las capacidades administrativas con que cuentan los gobiernos municipales objeto de nuestro estudio, quisimos agregar los datos en cuanto al número de edificios, vehículos y equipos de cómputo que disponen en cada caso.

En ese contexto en los datos de la Encuesta Nacional de Gestión Municipal de 1995 (CEDEMUN-INEGI, 1997) encontramos que el municipio de San Luis Potosí cuenta con el mayor número de edificios para sus oficinas (33 edificios), en tanto Santa Catarina y Soledad solo contaban con un edificio en contraste con los 20 del municipio de Matehuala y los 3 de Rioverde.

¹¹⁵⁷ De acuerdo a los datos de Rosillo Iglesias (1999) en 1996 había un total de 255 pensionados y 81 viudas.

¹¹⁵⁸ A ese respecto, una nota interesante y reveladora de esa situación son las declaraciones del Presidente del Consejo Municipal en 2003 Jacobo Payan Latuff ante el Congreso del Estado, quien señalaba que hasta septiembre del 2003 el municipio contaba con más de 700 pensionados lo cual representaba una enorme carga para el erario municipal, además afirmaba que <<no es posible que el sistema de pensiones municipal este jubilando personal con 20 años de servicio ya que eso es insostenible, como la carga que representa el pago de medicamentos para el personal>>. (Periódico Pulso, 27 de noviembre de 2003)

¹¹⁵⁹ Al respecto véase el epígrafe 4.2.2.2. Los Funcionarios Municipales: Requisitos y Formas de Designación.

Tabla VI. 12. Número de vehículos con que cuentan los gobiernos municipales de los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad de Graciano Sánchez y su uso en el año 1995.

Municipio	Total	Otros servicios públicos	Servicio de Limpia y recolección de basura	Seguridad pública y tránsito	Para obras públicas	Funciones administrativas	Protección social	Otros
Matehuala	45	18	14	9	4			
Rioverde	29	15	8	5	1			
San Luis Potosí	271	50	62	139	10	10		
Santa Catarina	6	2	1	1	2			
Santo Domingo	2	1						1
Soledad de Graciano Sánchez	49	5	8	26	7	3		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Gestión Municipal 1995 (CEDEMUN-INEGI, 1995)

En cuanto al número de vehículos los datos de la tabla VI.12 son elocuentes de la realidad administrativa en que operan los gobiernos y administraciones municipales, sin embargo más allá de cuestiones cuantitativas en los datos de la encuesta encontramos que cualitativamente se califican a los vehículos en regulares y malas condiciones lo cual muestra la falta de políticas de gestión del parque vehicular en las administraciones municipales (CEDEMUN-INEGI, 1997).

En relación a los usos que las gobiernos municipales dan a los vehículos los datos de la tabla VI.12 muestran la diversidad de los mismos aunque muy enfocados a la prestación de los servicios de seguridad y limpieza de calles. No obstante ello, en muchos casos de acuerdo a uno de nuestros entrevistados suele

existir un contraste entre el automóvil del presidente municipal y el desarrollo económico del municipio¹¹⁶⁰.

En Soledad por ejemplo en el año 2000, de acuerdo a su ex Presidente municipal, solo se contaba con 3 camiones para prestar el servicio de limpia de todo el municipio, lo cual en su opinión limitaba la prestación y cobertura del mismo. Por ello, su gobierno tuvo que conceder permiso a un grupo de ciudadanos para que en carretas tiradas de burros participaran en la recolección de la basura, por lo cual los ciudadanos de manera individual dan una recompensa unilateral por este servicio.¹¹⁶¹

El uso de equipos de cómputo para sistematizar y auxiliar algunos procesos administrativos también muestra los contrastes entre cada municipio¹¹⁶². De este modo vale la pena señalar el municipio de San Luis contaba en 1995 con 7 equipo de cómputo para apoyar las labores de oficina y de recaudación. Lo cual no resulta extraño ya que nos contaba el Tesorero municipal del gobierno 1983 a 1985 que desde entonces el gobierno municipal del Dr. Nava decidió disponer de estos equipos para el manejo del catastro y cobro del impuesto predial convirtiéndose con ello en el primer municipio del estado de San Luis Potosí en cobrar el impuesto predial y sistematizar el catastro municipal¹¹⁶³.

Igual importancia y uso parecen tener los equipos de cómputo en los gobiernos municipales de Rioverde¹¹⁶⁴ y Soledad¹¹⁶⁵, el contraste lo encontramos en los municipios de Santo Domingo y Santa Catarina que no contaban en 1995 con equipos de cómputo.

¹¹⁶⁰ A ese respecto, Fortino Navarro Becerra regidor del ayuntamiento 1989—1991, nos comentaba que mientras el Presidente municipal se traslada en un vehículo último modelo, muchas comunidades no tienen agua y la administración municipal no dispone de un vehículo cisterna para llevarles el agua. Esas son algunas contradicciones.

¹¹⁶¹ Entrevista con Juan Manuel Velazquez. Presidente Municipal de Soledad 1997-2000.

¹¹⁶² Al respecto véase la Encuesta Nacional de Gestión Municipal de 1995 (CEDEMUN-INEGI, 1997). En ese sentido el municipio de San Luis contaba en 1995 con 7 equipos, Matehuala con 1, Rioverde con 3 y Soledad con 5 equipos.

¹¹⁶³ Entrevista con Alfredo Lujambio Rafols.

¹¹⁶⁴ Al respecto Daniel Morales Juárez Tesorero del gobierno municipal 2000—2003, señaló que <<Gracias a la compra del equipo de informática y del software necesario en el año 2001 el ayuntamiento pudo finalmente cobrar el impuesto predial. >>

¹¹⁶⁵ Esto parece corroborarse al revisar los datos que se presentan el Tercer Informe de Gobierno en el año 2000 donde se menciona que para entonces ya se cuenta con un total de 32 equipos de informática, 31 impresoras, 2 escáneres, 6 concentradores y 1 unidad de respaldo.

6.2.4. Capacidad financiera.

En este epígrafe nuestro propósito es analizar la capacidad financiera de los gobiernos municipales objeto de nuestro estudio a partir de los indicadores descritos en el capítulo uno. De este modo en los cuadros (VI.10 al VI.15) que aparecen al final de este capítulo hemos sistematizado la información financiera de los ingresos y gastos de los municipios entre el periodo 1978-1998, la cual nos fue de utilidad para calcular los indicadores de la capacidad financiera, balance financiero, autonomía financiera, dependencia financiera, autonomía tributaria, capacidad fiscal por derechos y el indicador de la capacidad de inversión.

Vale la pena subrayar que en los casos de los municipios de Santa Catarina y Santo Domingo nos enfrentamos a la carencia de datos para todo ese período, lo cual como mencionamos suele ser producto de la falta de homogeneidad en las bases de datos que existía en la década de los años ochenta en México así como de la debilidad institucional de las administraciones municipales por la carencia de archivos. De ahí que en esos casos la información disponible solo exista a partir de 1988 en adelante y la información de 1995 del municipio de Santo Domingo no está disponible en la fuentes consultadas¹¹⁶⁶.

En cada cuadro se aporta el valor de cada uno de esos indicadores para el año respectivo, asimismo en el análisis de las finanzas públicas municipales aportamos datos que muestran el porcentaje del gasto corriente como parte del gasto total y el porcentaje del rubro de los productos y los aprovechamientos como parte de los ingresos directos. Cada una de esas evidencias fueron los insumos para valorar la capacidad financiera de cada municipio y realizar los análisis comparativos respectivos.

En ese contexto al revisar los datos de la capacidad financiera de los seis municipios pudimos corroborar la nula capacidad de los gobiernos municipales

¹¹⁶⁶ Sistema nacional de información municipal www.inafed.gob.mx y www.e-local.gob.mx y en portal del INEGI <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=10961&c=23707&s=est&cl=4#>
Finanzas Públicas Estatales y Municipales 1989-2011

para financiar con sus ingresos directos el gasto corriente según se puede apreciar en la tabla VI.13.

Tabla VI. 13. Capacidades financieras de los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad

INDICADOR/AÑO	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
MATEHUALA	0,83	1,57	0,86	0,69	0,81	0,47	0,64	0,5	0,23	0,33	0,14	0,14	0,15	0,46	0,34	0,28	0,22	0,3	0,2	0,25	0,24
RIOVERDE	1,17	0,89	0,64	0,6	0,63	0,72	0,55	0,49	0,5	0,4	0,39	0,57	0,56	0,33	0,46	0,45	0,57	0,56	0,37	0,2	0,25
SAN LUIS POTOSI	1,2	1,13	0,83	1,52	1,04	0,46	1,62	1,67	1,69	0,81	0,91	1,08	1,41	1,45	1,05	1,13	1,23	0,7	0,5	1,47	0,41
SANTA CATARINA	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,01	0,02	0,01	0,03	0,05	0,04	0,05	0,08	0,03	0,05	0,06
SANTO DOMINGO	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,18	0,18	0,19	0,09	0,13	0,09	0,14	ND	0,18	0,12	0,11
SOLEDAD DE GRACIANO SANCHEZ	1,5	1,11	1,63	1	1,04	1,92	2,83	0,62	0,44	0,35	0,4	0,4	0,42	0,42	0,6	0,92	0,53	0,23	0,18	0,17	0,22

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro Estatal de Estudios Municipales y el Sistema Nacional de información Municipal www.inafed.gob.mx y www.e-local.gob.mx

Tomando como referencia los datos a partir de 1983 a 1998 encontramos que comparativamente las finanzas del municipio de San Luis Potosí parecen mostrar una cierta capacidad durante los periodos 1984-1986 y 1989-1994 y en el año de 1997. El contraste es el municipio de Santa Catarina cuya capacidad financiera solo le permite cubrir en promedio (entre 1988-1998) con sus ingresos el 4% del gasto corriente, lo cual no resulta extraño ya que sus ingresos propios solo representan el 1% del ingreso total de ahí su alta dependencia (99%) con respecto a los ingresos provenientes de las participaciones.

En los casos de Matehuala y Rioverde encontramos que este último financia con sus ingresos directos en promedio el 46% de su gasto corriente en contraste con el 31% que presenta el comportamiento del municipio de Matehuala. Por su parte en el municipio de Soledad sus ingresos directos le permiten financiar el 28% de su gasto corriente.

Esta nula capacidad financiera de los gobiernos municipales nos obliga buscar razones que permitan explicar este comportamiento, por tanto a continuación analizaremos cual es la autonomía financiera y el grado de dependencia de los gobiernos municipales así como su capacidad de inversión.

6.2.4.1. Autonomía financiera versus dependencia financiera.

Como mencionamos en el capítulo uno el indicador de la autonomía financiera nos permite conocer el peso de los ingresos propios dentro del total de los ingresos. Mayores niveles de recaudación en cada uno de los rubros que componen el ingreso directo permiten a los gobiernos aumentar sus ingresos propios y con ello su grado de autonomía frente a otros ingresos como las participaciones federales. Ciertamente un mayor grado de autonomía se refleja en una menor dependencia o viceversa un menor grado de autonomía conlleva a una mayor dependencia.

En este marco al hacer nuestro análisis encontramos que los municipios de Santo Domingo y Santa Catarina no cuentan con autonomía financiera ya que sus ingresos directos en promedio (entre 1983-1998) son apenas del 6,81 y 2,15%

respectivamente lo cual implica un alto grado de dependencia de sus ingresos respecto al rubro de las participaciones, en promedio 93 y 97%.

Comparativamente los datos de la tabla VI.14 muestran que el municipio de San Luis Potosí cuenta con cierta autonomía toda vez que en promedio entre 1983 y 1998 sus ingresos propios han representado un 47,2% del total de sus ingresos. Esa misma tendencia le permite ser dependiente en un 52% de los ingresos de las participaciones en el total de sus ingresos ordinarios.

En los casos de Matehuala, Soledad y Rioverde encontramos que este último presenta mejores resultados en el comportamiento de sus ingresos propios los cuales de acuerdo a los datos de la tabla VI.14 representan un 27% del total de sus ingresos con una dependencia del 71%.

No obstante lo anterior estos tres municipios presentan un grado de dependencia importante con respecto de los ingresos provenientes de las participaciones federales ya que en promedio sus niveles son del 70% (Ver Tabla V.15). Vale la pena señalar que estos municipios no realizaban la función del cobro del impuesto predial directamente sino que dicha función la realizaba el gobierno del estado.

En resumen los datos de las tablas 6.14 y 6.15 permiten observar que de manera general dos municipios no gozan de autonomía financiera y son totalmente dependientes de los recursos de las participaciones: Santa Catarina y Santo Domingo¹¹⁶⁷. En tanto que Matehuala, Rioverde y Soledad su grado de autonomía financiera también es bajo (20,2%; 27,2% y 18,1% respectivamente) y por tanto su dependencia financiera se puede considerar alta al estar por encima del 70% (78,2%; 71,1% y 66,5%).

El municipio de San Luis no escapa a esa realidad sin embargo su grado de dependencia financiera es relativamente menor que el resto de los municipios estudiados (51,6%) debido a que cuenta con cierta su autonomía financiera, en promedio del 47,2%.

¹¹⁶⁷ En promedio la autonomía financiera del municipio de Santa Catarina es del 2,15% y su grado de dependencia es del 97%. En tanto el municipio de Santo Domingo los datos refieren que en promedio su autonomía financiera es del 6,81% y su grado de dependencia financiera es del 91,9%

Tabla VI. 14. Autonomía financiera de los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad

INDICADOR/AÑO	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	promedio
MATEHUALA	0,5	1	0,5	0,53	0,45	0,38	0,27	0,34	0,14	0,22	0,1	0,1	0,1	0,25	0,25	0,24	0,14	0,22	0,14	0,17	0,19	20,2
RIOVERDE	0,88	0,67	0,58	0,56	0,58	0,43	0,17	0,21	0,3	0,34	0,24	0,33	0,34	0,26	0,26	0,33	0,4	0,26	0,21	0,12	0,16	27,2
SAN LUIS POTOSI	0,83	0,8	0,78	0,71	0,72	0,42	0,43	0,5	0,5	0,45	0,42	0,46	0,57	0,58	0,52	0,55	0,56	0,38	0,43	0,4	0,36	47,2
SANTA CATARINA	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,05	0,02	0,02	0,04	2,15
SANTO DOMINGO	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,05	0,06	0,06	0,05	0,07	0,04	0,07	ND	0,1	0,08	0,09	6,81
SOLEDAD DE GRACIANO SANCHEZ	0,86	1	0,93	0,88	0,93	0,57	0,44	0,46	0,38	0,13	0,33	0,33	0,35	0,31	0,34	0,37	0,3	0,16	0,12	0,12	0,16	18,1

Elaboración propia con datos del Centro Estatal de Estudios Municipales y el Sistema Nacional de información Municipal www.inafed.gob.mx y www.e-local.gob.mx

Tabla VI. 15. Dependencia financiera de los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad

INDICADOR/AÑO	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	promedio 1983- 1998
MATEHUALA	0,5	0	0,5	0,47	0,55	0,62	0,73	0,66	0,86	0,78	0,9	0,9	0,9	0,74	0,74	0,76	0,83	0,77813	0,81	0,81	0,7028	78,2
RIOVERDE	0,13	0,33	0,42	0,44	0,42	0,57	0,83	0,79	0,7	0,66	0,74	0,67	0,66	0,73	0,73	0,67	0,58	0,72374	0,73	0,83	0,7615	71,1
SAN LUIS POTOSI	0,17	0,2	0,22	0,29	0,28	0,58	0,57	0,5	0,5	0,55	0,56	0,52	0,43	0,41	0,45	0,45	0,44	0,58028	0,53	0,6	0,5981	51,6
SANTA CATARINA	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	1	0,99	0,99	0,98	0,98	0,98	0,98	0,947	0,93	0,97	0,9254	97,0
SANTO DOMINGO	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,94	0,94	0,94	0,95	0,93	0,96	0,92	ND	0,86	0,88	0,8845	91,9
SOLEDAD DE GRACIANO SANCHEZ	0,14	0	0,07	0,12	0,07	0,43	0,56	0,54	0,62	0,87	0,65	0,66	0,65	0,67	0,58	0,63	0,59	0,83258	0,74	0,86	0,7604	66,5

Elaboración propia con datos del Centro Estatal de Estudios Municipales y el Sistema Nacional de información Municipal www.inafed.gob.mx y www.e-local.gob.mx

6.2.4.2. Autonomía tributaria y nula capacidad fiscal por derecho.

Los datos de la autonomía tributaria nos permiten conocer el peso que tienen los impuestos dentro del rubro de los ingresos directos, en tanto que el indicador de la capacidad fiscal por derechos nos muestra el peso del rubro de los derechos en los ingresos directos. En ese sentido la tabla VI.16 nos muestra que los ingresos provenientes de los impuestos en todos los municipios representan más de un tercio de sus ingresos directos.

Consideramos que dicha reflexión no nos dice nada sin embargo si tomamos como referencia el municipio de San Luis Potosí el cual como hemos visto tiene cierta capacidad financiera y además recauda desde 1984 el impuesto predial, luego entonces se puede observar que el contraste sería Santo Domingo donde su porcentaje promedio es inferior al resultado que presenta el municipio de San Luis Potosí.

Esa relativa autonomía tributaria cuando se compara con la capacidad fiscal por concepto del rubro de derechos nos muestra los pocos efectos de la reforma municipal de 1983, que consideró que el cobro por la prestación de los servicios se convertiría en un instrumento importante de las finanzas municipales sin embargo en los datos de la tabla VI.17 se puede observar el poco peso de estos en los ingresos directos.

A ese respecto vale la pena mencionar que al hacer un análisis comparativo de los derechos con respecto al rubro de los aprovechamientos y los productos encontramos que en los municipios de Matehuala, Rioverde y Santo Domingo los aprovechamientos en promedio durante el periodo de 1983 a 1998 duplican los ingresos de los derechos¹¹⁶⁸. En el caso de San Luis en nuestro análisis encontramos que los derechos y aprovechamientos tienen el mismo peso

¹¹⁶⁸ Véase los cuadros VI.10, VI, 11 y VI.14. En el caso de Santo Domingo el rubro de los aprovechamientos triplica en promedio a los derechos.

en tanto que los productos (27,6%) casi duplican el peso de los derechos (17,4%) durante ese período¹¹⁶⁹.

En ese contexto encontramos que el rubro de los productos en los municipios de Santa Catarina y Santo Domingo es poco significativo y en algunos años los datos reportan cero ingresos por ese concepto dada la baja capacidad financiera y los resultados en el balance financiero. En el caso de la autonomía tributaria si bien es cierto que los datos de la tabla V.16 sugieren un porcentaje importante sin embargo cuando se analizan los montos en términos monetarios y se les compara con el monto que por concepto de derecho recaudan e ingresan los otros municipios el análisis muestra la pobreza en la que operan las finanzas públicas de esos dos municipios.

¹¹⁶⁹ Véase el cuadro VI.12.

Tabla VI. 16. Autonomía tributaria de los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad

INDICADOR/AÑO	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	promedio
MATEHUALA	60	81,8	66,7	44,4	53,8	60	55,6	33,3	49,2	36	53,6	53,6	55,4	50,2	42,5	78,1	76,4	66,7	61,5	63,4	55,2	55,7
RIOVERDE	0,43	0,5	0,29	0,33	0,33	0,64	0,58	0,67	0,39	0,37	0,28	0,38	0,39	0,47	0,38	0,76	0,18	0,2	0,26	0,53	0,5	43,5
SAN LUIS POTOSÍ	0,33	0,51	0,16	0,12	0	0	0,29	0,34	0,34	0,32	0,36	0,39	0,38	0,31	0,39	0,46	0,43	0,39	0,35	0,33	0,35	34,0
SANTA CATARINA	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,81	0,73	0,14	0,79	0,61	0,6	0,41	0,38	0,56	0,33	0,21	50,7
SANTO DOMINGO	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,01	0,01	0,01	0,03	0,59	0,76	0,43	ND	0,28	0,51	0,54	31,7
SOLEDAD DE GRACIANO SANCHEZ	0,17	0,5	0,08	0,33	0,08	0,4	0,26	0,34	0,28	0,03	0,37	0,37	0,35	0,48	0,64	0,42	0,82	0,71	0,52	0,6	0,44	44,0

Elaboración propia con datos del Centro Estatal de Estudios Municipales y el Sistema Nacional de información Municipal www.inafed.gob.mx y www.e-local.gob.mx

Tabla VI. 17. Capacidad Fiscal por derechos de los Gobiernos Municipales de los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad

INDICADOR/AÑO	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	promedio
MATEHUALA	0	0	0	22,2	0	5	2,22	15,2	16,9	11,4	14,2	14,2	13,7	2,37	17,2	11,8	6,25	6,92	26,6	26,9	29,2	13,7
RIOVERDE	0,14	0,13	0,14	0,11	0,13	0,07	0,17	0,05	0,05	0,51	0,08	0,07	0,09	0,16	0,14	0,08	0,03	0,11	0,17	0,25	0,3	14,7
SAN LUIS POTOSI	0,01	0,01	0,69	0,37	0,35	0,2	0,19	0,09	0,09	0,14	0,16	0,12	0,11	0,11	0,16	0,19	0,24	0,16	0,28	0,26	0,28	17,4
SANTA CATARINA	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,19	0,27	0,86	0,21	0,32	0,35	0,56	0,46	0,41	0,29	0,74	29,2
SANTO DOMINGO	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,04	0,04	0,03	0,09	0,05	0,24	0,15	ND	0,24	0,4	0,3	15,7
SOLEDAD DE GRACIANO SANCHEZ	0	0	0,15	0,07	0,12	0,12	0,31	0,2	0,57	0,07	0,51	0,51	0,48	0,12	0,31	0,19	0,04	0,13	0,38	0,32	0,36	28,9

Elaboración propia con datos del Centro Estatal de Estudios Municipales y el Sistema Nacional de información Municipal www.inafed.gob.mx y www.e-local.gob.mx

6.2.4.3. Capacidad de inversión versus gasto corriente.

Para terminar nuestro análisis consideramos pertinente aportar evidencia empírica de la capacidad de inversión con que cuenta cada uno de los municipios objeto de nuestro estudio. En ese sentido, los datos de las tablas 6.18 nos permiten observar la poca capacidad de inversión que tienen los municipios ya que en promedio entre 1983 y 1998 ese indicador muestra que salvo la excepción del municipio de San Luis Potosí que en promedio destina el 40,7% del total de sus gastos al rubro del gasto de inversión el resto de los municipios no supera el 30%.

Vale la pena mencionar que en el análisis de los datos encontramos que entre 1996 a 1998 todos los municipios tenían una baja capacidad de inversión ya que dichos gobiernos disponían un gasto de inversión que no superaba el 25% del total de sus gastos.

Lo anterior parece tener su explicación cuando se revisa y analiza la carga que representa el gasto corriente en el total del gasto municipal. De esta manera en la tabla VI.19 se puede observar que en los casos de Soledad, Matehuala y Rioverde el costo de operación de sus administraciones públicas en promedio entre 1983 y 1998 tiene un peso por encima del 60% del total del gasto.

En ese contexto encontramos que la capacidad de inversión tiene una relación directa e inversa con el rubro del gasto corriente. De este modo, se puede afirmar que cuanto menor sea el gasto corriente, la capacidad de inversión de los gobiernos municipales tiende a incrementarse o potencialmente a la inversa, es decir, a mayor gasto corriente la capacidad de inversión se reduce.

En ese contexto consideramos que un instrumento importante para incrementar la inversión es el componente de la deuda pública, de ahí que nos dimos a la tarea de indagar su uso durante el periodo de nuestro estudio. De esta manera, encontramos que solamente el municipio de Santa Catarina no recurrió a ese instrumento según se puede ver en los datos del cuadro VI.13.

En contraste los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí y Soledad y Santo Domingo utilizaron la deuda para obtener ingresos extraordinarios aunque en el caso de Santo Domingo este solo fue para el ejercicio presupuestal de 1993 a diferencia de los otros que utilizaron ese instrumento de manera más constante. Sin embargo al analizar sus finanzas públicas nos llamó la atención que el porcentaje de ese ingreso no es muy alto comparado con el ingreso total¹¹⁷⁰.

Asimismo al revisar el indicador del balance financiero con los años que los municipios reportan ingresos por deuda el resultado que se presenta de manera general es un balance entre sus ingresos totales con sus gastos totales. Eso implica que dicho instrumento se utilizó para subsanar el desequilibrio entre sus ingresos con sus gastos, es decir para cubrir posibles déficit.

Con lo cual los datos del indicador del balance financiero durante el período de nuestro estudio muestran de manera general que el conjunto de los seis municipios presentan un equilibrio en sus finanzas públicas, aunque desgraciadamente los datos aportados sugieren que carecen de capacidad tanto financiera como de inversión derivadas de la debilidad en sus ingresos directos y el alto monto que presentan sus gastos de administración.

Por último, los datos presentados muestran que el rubro de los ingresos indirectos presenta un comportamiento sostenido a incrementarse a lo largo del periodo de estudio que comparado con el bajo nivel de los ingresos directos propician un proceso de alta dependencia de los ingresos municipales respecto del ingreso proveniente de las participaciones federales.

¹¹⁷⁰ En términos generales no rebasa el 10% del total del ingreso total con la excepción del municipio de Soledad cuyo porcentaje de la deuda para el año 1992 fue del 17,92%. En el caso de Matehuala en 1996 el ingreso por concepto de la deuda fue del 9,9% mientras que el municipio de San Luis Potosí en 1995 el porcentaje de los ingresos extraordinarios con respecto al ingreso total fue del 9,26%.

Tabla VI. 18. Capacidad de inversión de los Gobiernos Municipales de los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad

INDICADOR/AÑO	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Promedio
MATEHUALA	33,3	41,7	36,4	48	48,4	23,2	47	47,8	21,4	23,4	4,45	4,46	4,46	6,62	11,2	13,8	27,5	18,5	19,7	7,81	8,56	18,1
RIOVERDE	30	16,7	26,3	25,9	25	36,9	52	30,2	20,6	7,74	26,3	25,6	19,3	13,9	33,8	9,15	7,66	11,7	21,7	18,2	18,8	22,1
SAN LUIS POTOSI	27	23,9	19,3	9,78	5,54	3,78	6,41	1,03	0,54	0,26	0,1	0,09	0,06	0,04	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	40,7
SANTA CATARINA	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	51,5	37,5	34,4	20	32,1	27,9	42,8	22,2	16,8	22,1	17,7	29,5
SANTO DOMINGO	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	68,6	69,2	69,2	20,1	4,15	13,7	29,9	ND	16,4	14	10,4	31,6
SOLEDAD DE GRACIANO SANCHEZ	42,9	9,09	30,8	5,88	10,7	66,7	73,3	39,1	12,4	53,6	7,53	9,74	9,74	4,28	13,7	27,1	39,9	28,2	20,4	14,7	19,2	27,5

Elaboración propia con datos del Centro Estatal de Estudios Municipales y el Sistema Nacional de información Municipal www.inafed.gob.mx y www.e-local.gob.mx

Tabla VI. 19. Porcentaje del gasto corriente de los Gobiernos Municipales de los municipios de Matehuala, Rioverde, San Luis Potosí, Santa Catarina, Santo Domingo y Soledad

INDICADOR/AÑO	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	promedio
MATEHUALA	66,7	58,3	63,6	52	51,6	76,8	53	52,2	63,3	69,4	67,6	67,7	67,7	53,4	71,8	82,8	62,7	72,2	67,5	72,6	76,3	67,3
RIOVERDE	60	75	57,9	55,6	54,5	60	44	60	68,5	84,2	60,6	58,3	58	74,3	56,4	71,5	69,8	46,3	57,5	59,2	66,3	62,2
SAN LUIS POTOSI	69	70,8	81,4	46,4	68,8	94,7	99,5	28,2	28,2	49,5	46,3	41,7	39,2	39,6	49,2	49,1	45,7	54,8	85,3	30,5	85,7	48,3
SANTA CATARINA	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	31,7	46,9	46,9	64,2	50,5	47,3	50,6	67,4	61,1	56,8	65,9	53,6
SANTO DOMINGO	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	30,2	30,4	30,4	50,5	58,2	46,9	51,3	ND	59,8	64,7	74,9	49,7
SOLEDAD DE GRACIANO SANCHEZ	57,1	81,8	61,5	88,2	89,3	33,3	26,7	57,7	76	37,9	82	82,4	82,4	72,7	57,5	37,9	57	70,6	69,2	71,8	71,3	61,7

Elaboración propia con datos del Centro Estatal de Estudios Municipales y el Sistema Nacional de información Municipal www.inafed.gob.mx y www.e-local.gob.mx

Cuadro VI. 10. Ingresos y gastos del municipio de Matehuala en términos monetarios: 1978-1998

CONCEPTO / AÑO	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1. INGRESO PUBLICO	10	11	12	17	29	53	165	192	410	1.055,00	2.217,97	3.088,63	5.270,74	6.449,41	6.761,97	8.314,57	9.764,68	12.625,00	19.234,05	23.054,73	28912,9
1.1 Ingreso Público Ordinario.	10	11	12	17	29	53	165	192	410	1.055,00	2.153,56	2.998,46	5.117,45	6.204,41	6.463,01	8.314,57	9.764,68	12.372,00	17.329,84	22.180,05	28912,9
1.1.1 Ingreso Publico Directo.	5	11	6	9	13	20	45	66	59	236	212,39	297,34	525,54	1.585,02	1.672,72	1.961,57	1.333,34	2.745,00	2.650,58	3.973,34	5528,63
(a) Impuestos	3	9	4	4	7	12	25	22	29	85	113,85	159,39	291,03	795,43	710,99	1.532,02	1.018,88	1.831,00	1.630,82	2.518,82	3052,81
(b) Derechos	0	0	0	2	0	1	1	10	10	27	30,15	42,21	71,76	37,55	287,06	230,58	83,34	190	703,76	1.066,96	1616,21
(c) Productos	1	1	1	1	2	3	5	20	8	43	3,75	5,24	8,91	196,62	52,46	49,72	27,72	189	124,36	81,2	307,07
(d) Aprovechamientos	1	1	1	2	4	4	14	14	12	81	64,64	90,5	153,84	555,43	622,22	149,24	203,39	535	191,64	306,36	552,53
1.1.2 Ingreso Público Indirecto	5	0	6	8	16	33	120	126	351	819	1.929,37	2.701,12	4.591,91	4.619,38	4.790,29	6.353,01	8.147,88	9.627,00	13.970,79	18.059,42	20320,1
1.1.2.1. Participaciones	5	0	6	8	16	33	120	126	351	819	1.929,37	2.701,12	4.591,91	4.619,38	4.790,29	6.353,01	8.147,88	9.627,00	13.970,79	18.059,42	20320,1
1.1.3 Otros Ingresos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11,8	0	0	0	0	0	283,46	0	708,47	147,28	0
1.2 Ingreso Público Extraordinario.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	64,41	90,17	153,29	245	298,96	0	0	253	1.904,21	874,68	3064,16
1.2.1.Subsidios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2.2. Transferencias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	164	0	0	0
1.2.3. Contribuciones Ciudadanas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	43,16	0	0	0	0	0	0
1.2.4. Deuda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	64,41	90,17	153,29	245	255,8	0	0	89	1.904,21	0	0
1.2.5.RAMO 26																				11.241,00	0
1.2.6.RAMO 33																					13567
2. GASTO PUBLICO.	9	12	11	25	31	56	132	253	411	1.017,00	2.217,97	3.100,43	5.270,74	6.449,41	6.785,81	8.314,57	9.764,68	12.626,00	19.234,05	22.157,65	29576,6
2.1.Gasto Corriente	6	7	7	13	16	43	70	132	260	706	1.499,25	2.098,95	3.568,22	3.445,94	4.869,03	6.884,79	6.119,43	9.118,00	12.976,68	16.084,49	22578,3
2.2.Gasto de Inversión	3	5	4	12	15	13	62	121	88	238	98,8	138,32	235,14	427,06	762,33	1.151,07	2.684,99	2.340,00	3.786,65	1.730,05	2533,08
2.3.Gasto de Deuda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	146,5	205,1	348,68	1.656,76	737,38	0	0	21	964,88	1.257,96	369,44
2.4. Transferencias	0	0	0	0	0	0	0	0	63	73	455,07	646,89	1.099,71	895,82	417,07	126,32	393,39	1.066,00	601,95	819,8	1930,81
2.5. Otros Gastos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18,35	11,18	19	23,84	0	152,4	566,87	81	903,89	2.265,36	2164,95

Indicadores financieros del municipio de Matehuala

INDICADOR/AÑO	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
CAPACIDAD FINANCIERA	0,83333	1,57143	0,85714	0,69231	0,8125	0,46512	0,64286	0,5	0,22692	0,33428	0,14166	0,141661307	0,14728352	0,45997	0,343542759	0,28491	0,217886306	0,301052862	0,204257175	0,247029281	0,24486
BALANCE FINANCIERO	1,11111	0,91667	1,09091	0,68	0,93548	0,94643	1,25	0,75889	0,99757	1,03736	1	0,996194076	1	1	0,996486786	1	1	0,999920798	1	1,040486243	0,97756
AUTONOMIA FINANCIERA	0,5	1	0,5	0,52941	0,44828	0,37736	0,27273	0,34375	0,1439	0,2237	0,09576	0,09626922	0,099708959	0,24576	0,247371698	0,23592	0,136547229	0,217425743	0,13780665	0,17234381	0,19122
AUTONOMIA TRIBUTARIA	60	81,8182	66,6667	44,4444	53,8462	60	55,5556	33,3333	49,1525	36,0169	53,6042	53,60530033	55,37732618	50,1842	42,50502176	78,1017	76,41561792	66,70309654	61,52691109	63,39301444	55,2182
CAPACIDAD DE INVERSION	33,3333	41,6667	36,3636	48	48,3871	23,2143	46,9697	47,8261	21,4112	23,4022	4,45452	4,461316656	4,461233148	6,62169	11,23417838	13,844	27,49695843	18,53318549	19,68722136	7,807912843	8,56448
CAPACIDAD FISCAL POR DERECHOS	0	0	0	22,2222	0	5	2,22222	15,1515	16,9492	11,4407	14,1956	14,19587005	13,65452677	2,36906	17,16127027	11,7549	6,250468748	6,921675774	26,55116993	26,85297508	29,2335
DEPENDENCIA FINANCIERA	0,5	0	0,5	0,47059	0,55172	0,62264	0,72727	0,65625	0,8561	0,7763	0,8959	0,900835762	0,897304321	0,74453	0,741185609	0,76408	0,834423658	0,778128031	0,80616959	0,814219084	0,7028
%GASTO CORRIENTE	66,6667	58,3333	63,6364	52	51,6129	76,7857	53,0303	52,1739	63,2603	69,4199	67,5956	67,69867405	67,69865332	53,4303	71,75311422	82,8039	62,66902756	72,21606209	67,46722609	72,5911367	76,3384
%PRODUCTOS	20	9,09091	16,6667	11,1111	15,3846	15	11,1111	30,303	13,5593	18,2203	1,76562	1,762292325	1,695399018	12,4049	3,136209288	2,5347	2,078989605	6,885245902	4,691803303	2,043620732	5,55418
%APROVECHAMIENTOS	20	9,09091	16,6667	22,2222	30,7692	20	31,1111	21,2121	20,339	34,322	30,4346	30,4365373	29,27274803	35,0425	37,19809651	7,60819	15,25417373	19,48998179	7,230115673	7,710389748	9,99398

Elaboración propia con datos del Centro Estatal de Estudios Municipales y el Sistema Nacional de información Municipal www.inafed.gob.mx y www.e-local.gob.mx

Cuadro VI. 11. Ingresos y gastos del municipio de Ríoverde en términos monetarios: 1978-1998

CONCEPTO / AÑO	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1. INGRESO PUBLICO	8	12	12	16	26	65	210	306	449	626	2,578,74	3,441,26	5,168,67	6,750,31	8,092,42	9,664,83	14,464,44	15,267,00	21,181,64	27,127,65	31014,25
1.1 Ingreso Público Ordinario.	8	12	12	16	26	65	210	306	449	626	2,578,74	3,441,26	5,168,67	6,445,38	7,865,46	9,664,83	14,464,44	14,975,00	20,591,50	22,136,67	31014,25
1.1.1 Ingreso Público Directo.	7	8	7	9	15	28	36	63	135	212	610,83	1,147,30	1,742,32	1,760,50	2,117,32	3,208,54	5,724,38	3,943,00	4,452,64	3,241,95	4984,74
(a) Impuestos	3	4	2	3	5	18	21	42	53	78	168,28	432,17	673,04	829,82	809,2	2,439,96	1,007,51	771	1,148,29	1,709,84	2516,35
(b) Derechos	1	1	1	1	2	2	6	3	7	108	51,12	85,92	158,92	277,68	295,75	241,74	176,45	449	779,13	811,58	1520,07
(c) Productos	2	2	2	3	4	4	4	12	13	3	200,27	285,6	233,32	309,49	384,81	335,85	373,64	346	456,29	399,99	789,76
(d) Aprovechamientos	1	1	2	2	4	4	5	6	62	23	191,16	343,62	677,04	343,52	627,56	191	4,166,78	2,377,00	2,068,93	320,56	158,56
1.1.2 Ingreso Público Indirecto	1	4	5	7	11	37	174	243	314	414	1,911,52	2,293,96	3,426,35	4,684,87	5,748,14	6,456,29	8,419,91	10,838,00	15,107,80	18,316,80	23617,57
1.1.2.1. Participaciones	1	4	5	7	11	37	174	243	314	414	1,911,52	2,293,96	3,426,35	4,684,87	5,748,14	6,456,29	8,419,91	10,838,00	15,107,80	18,316,80	23617,57
1.1.3 Otros Ingresos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	56,39	0	0	0	0	0	320,14	194	1,031,07	577,91	0
1.2 Ingreso Público Extraordinario.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	304,94	226,96	0	0	292	590,14	4,990,99	2411,93
1.2.1.Subsidios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2.2. Transferencias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2.3. Contribuciones Ciudadanas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	183,58	0	0	0	0	0	0
1.2.4. Deuda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	304,94	43,37	0	0	292	590,14	0	0
1.2.5.RAMO 26																				12,925,00	
1.2.6.RAMO 33																					20853,6
2. GASTO PÚBLICO.	10	12	19	27	44	65	150	215	394	633	2,578,74	3,467,40	5,333,88	7,141,96	8,092,42	9,975,33	14,464,44	15,268,00	21,181,64	27,405,20	30094,25
2.1.Gasto Corriente	6	9	11	15	24	39	66	129	270	533	1,563,34	2,022,22	3,095,75	5,307,24	4,565,92	7,134,04	10,092,92	7,075,00	12,187,06	16,234,27	19954,67
2.2.Gasto de Inversión	3	2	5	7	11	24	78	65	81	49	677,84	887,39	1,031,16	993,17	2,734,11	912,25	1,107,91	1,781,00	4,591,94	4,975,70	5646,14
2.3.Gasto de Deuda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4,14	0	108,34	21,5	0	1,295,69	1,741,77	3,908,00	1,261,27	933,07	555,98
2.4. Transferencias	1	1	3	5	9	2	6	21	43	51	307,28	352,72	657,64	820,05	792,39	617,34	1,481,63	1,140,00	1,671,08	1,285,41	1921,23
2.5. Otros Gastos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	26,14	205,07	440,99	0	0	16,01	40,22	1,364,00	1,470,29	3,976,76	2016,24

Indicadores financieros del municipio de Ríoverde

INDICADOR/AÑO	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
CAPACIDAD FINANCIERA	1,17	0,89	0,64	0,6	0,63	0,72	0,55	0,49	0,5	0,4	0,39	0,567	0,563	0,332	0,464	0,45	0,567	0,557	0,365	0,2	0,25
BALANCE FINANCIERO	0,8	1	0,63	0,59	0,59	1	1,4	1,42	1,14	0,99	1	0,992	0,969	0,945	1	0,969	1	1	1	0,99	1,031
AUTONOMIA FINANCIERA	0,88	0,67	0,58	0,56	0,58	0,43	0,17	0,21	0,3	0,34	0,24	0,333	0,337	0,261	0,262	0,332	0,396	0,258	0,21	0,12	0,161
AUTONOMIA TRIBUTARIA	0,43	0,5	0,29	0,33	0,33	0,64	0,58	0,67	0,39	0,37	0,28	0,377	0,386	0,471	0,382	0,76	0,176	0,196	0,258	0,527	0,505
CAPACIDAD DE INVERSION	30	16,7	26,3	25,9	25	36,9	52	30,2	20,6	7,74	26,3	25,59	19,33	13,91	33,79	9,145	7,66	11,66	21,68	18,16	18,76
CAPACIDAD FISCAL DERECHOS	0,14	0,13	0,14	0,11	0,13	0,07	0,17	0,05	0,05	0,51	0,08	0,075	0,091	0,158	0,14	0,075	0,031	0,114	0,175	0,25	0,305
DEPENDENCIA FINANCIERA	0,13	0,33	0,42	0,44	0,42	0,57	0,83	0,79	0,7	0,66	0,74	0,667	0,663	0,727	0,731	0,668	0,582	0,724	0,734	0,827	0,762
%GASTO CORRIENTE	60	75	57,9	55,6	54,5	60	44	60	68,5	84,2	60,6	58,32	58,04	74,31	56,42	71,52	69,78	46,34	57,54	59,24	66,31
%PRODUCTOS	28,6	25	28,6	33,3	26,7	14,3	11,1	19	9,63	1,42	32,8	24,89	13,39	17,58	18,17	10,47	6,527	8,775	10,25	12,34	15,84
%APROVECHAMIENTOS	14,3	12,5	28,6	22,2	26,7	14,3	13,9	9,52	45,9	10,8	31,3	29,95	38,86	19,51	29,64	5,953	72,79	60,28	46,47	9,888	3,181

Elaboración propia con datos del Centro Estatal de Estudios Municipales y el Sistema Nacional de información Municipal www.inafed.gob.mx y www.e-local.gob.mx

Cuadro VI. 12. Ingresos y gastos del municipio de San Luis Potosí en términos monetarios: 1978-1998

CONCEPTO / AÑO	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1. INGRESO PUBLICO	100	113	122	276	486	748	1589	2470	4723	9108	26121,7	29449,8	47202	66482,7	76515	88952,7	113531,84	119240	153662,18	183847,38	250210,83
1.1 Ing. Púb. Ordinario.	100	113	122	276	486	748	1589	2470	4723	9108	26121,7	28383,1	47202	65624	73503,7	88952,7	113159,54	108198	149648,95	183840,59	250210,83
1.1.1 Ing. Púb .Directo	83	90	95	195	348	314	679	1233	2372	4132	10984,1	13582	27050,3	38530	40141,2	49354	63879,92	45413	65428,47	73456,85	90266,13
(a) Impuestos	27	46	15	24	0	0	200	420	798	1328	3983,82	5360,8	10259,4	11796,4	15495,2	22750,4	27638,16	17612	22878,63	24435,65	31527,05
(b) Derechos	1	1	66	72	122	63	131	114	216	576	1783,41	1626,46	2965,14	4124,54	6593,5	9222,77	15589,65	7107	17993,39	19281,34	25255,81
(c) Productos	32	36	6	85	198	205	307	390	771	1230	2844,59	3856,87	10604,2	20170,8	14307,6	12377,1	13792	14852	8810,75	11389,9	11335,35
(d) Aprovechamientos	23	7	8	14	28	46	41	309	587	998	2372,24	2737,87	3221,56	2438,2	3744,86	5003,75	6860,11	5842	15745,7	18349,96	22147,93
1.1.2 Ing. Púb. Indirecto	17	23	27	81	138	434	910	1237	2351	4976	14557,6	14801,1	20151,6	27094	33362,5	39598,7	49279,63	62785	79374,75	110383,74	149645,6
1.1.2.1 Participaciones	17	23	27	81	138	434	910	1237	2351	4976	14557,6	14801,1	20151,6	27094	33362,5	39598,7	49279,63	62785	79374,75	110383,74	149645,6
1.1.3 Otros Ingresos											580,03							0	4845,73		
1.2 Ing. Púb. Extraor.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		1066,65	0	858,66	3011,23	0	372,3	11042	4013,23	6,79	10299,1
1.2.1 Subsidios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
1.2.2.Transferencias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4013,23		
1.2.3.Contribuc. Ciud.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
1.2.4. Deuda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1066,65	0	858,66	3011,23	0	372,3	11042	0		
1.2.5.RAMO 26																				23500	
1.2.6.RAMO 33																					82347,16
2. GASTO PÚBLICO	100	113	140	276	487	714	421,02	2620	4978	10306	26121,7	30024,3	48833,2	67210,2	77341	88952,7	113531,84	119241	153662,18	163777,2	254990,3
2.1. Gasto Corriente	69	80	114	128	335	676	419	738	1403	5098	12087,6	12518,1	19147,3	26587,7	38062,4	43697,8	51852,46	65298	131141,8	49936,61	218617,67
2.2. Gasto de Inversión	24	24	16	143	127	33	1,02	1879	3570	5178	13300,8	17494	28756,5	39666,2	38796	40876,5	60988,49	53424	9584,43	18289,85	36372,63
2.3. Gasto de Deuda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	17,25	3,09	0	77,4	244,89	0	0	0	3898,71		
2.4.Transferencias	7	9	10	5	5	5	1	3	5	30	141,55	9,12	201,88	52,84	237,79	478,07	690,89	519	0		
2.5. Otros Gastos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	574,49	0	727,52	826,04	0	3900,25	0	0	9037,24	95550,73	

Indicadores financieros del municipio de San Luis Potosí

INDICADOR/AÑO	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
CAPACIDAD FINANCIERA	1,2	1,13	0,83	1,52	1,04	0,46	1,62	1,67	1,69	0,81	0,91	1,08	1,41	1,45	1,05	1,13	1,232	0,695	0,499	1,471	0,413
BALANCE FINANCIERO	1	1	0,87	1	1	1,05	3,77	0,94	0,95	0,88	1	0,98	0,97	0,99	0,99	1	1	1	1	1,123	0,981
AUTONOMIA FINANCIERA	0,83	0,8	0,78	0,71	0,72	0,42	0,43	0,5	0,5	0,45	0,42	0,46	0,57	0,58	0,52	0,55	0,563	0,381	0,426	0,4	0,361
AUTONOMIA TRIBUTARIA	0,33	0,51	0,16	0,12	0	0	0,29	0,34	0,34	0,32	0,36	0,39	0,38	0,31	0,39	0,46	0,433	0,388	0,35	0,333	0,349
CAPACIDAD DE INVERSION	27	23,9	19,3	9,78	5,54	3,78	6,41	1,03	0,54	0,26	0,1	0,09	0,06	0,04	0,03	0,03	0,024	0,023	0,018	0,016	0,011
CAPACIDAD FISCAL DERECHOS	0,01	0,01	0,69	0,37	0,35	0,2	0,19	0,09	0,09	0,14	0,16	0,12	0,11	0,11	0,16	0,19	0,244	0,156	0,275	0,262	0,28
DEPENDENCIA FINANCIERA	0,17	0,2	0,22	0,29	0,28	0,58	0,57	0,5	0,5	0,55	0,56	0,52	0,43	0,41	0,45	0,45	0,435	0,58	0,53	0,6	0,598
%GASTO CORRIENTE	69	70,8	81,4	46,4	68,8	94,7	99,5	28,2	28,2	49,5	46,3	41,7	39,2	39,6	49,2	49,1	45,67	54,76	85,34	30,49	85,74
%PRODUCTOS	38,6	40	6,32	43,6	56,9	65,3	45,2	31,6	32,5	29,8	25,9	28,4	39,2	52,4	35,6	25,1	21,59	32,7	13,47	15,51	12,56
%APROVECHAMIENTOS	27,7	7,78	8,42	7,18	8,05	14,6	6,04	25,1	24,7	24,2	21,6	20,2	11,9	6,33	9,33	10,1	10,74	12,86	24,07	24,98	24,54

Elaboración propia con datos del Centro Estatal de Estudios Municipales y el Sistema Nacional de información Municipal www.inafed.gob.mx y www.e-local.gob.mx

Cuadro VI. 13. Ingresos y gastos del municipio de Santa Catarina en términos monetarios: 1978-1998

CONCEPTO / AÑO	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1. INGRESO PÚBLICO	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	350	436,6	631,1	790	861,7	972,9	1302	1434	2090	2819	3328
1.1 Ingreso Público Ordinario.	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	350	436,6	631,1	790	861,7	972,9	1302	1434	2090	2666	3211
1.1.1 Ingreso Público Directo.	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,84	3,21	3,88	15,99	20,42	19,29	30,2	76	41,07	69,11	123,2
(a) Impuestos	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,68	2,34	0,55	12,63	12,54	11,57	12,52	29	22,98	22,92	25,93
(b) Derechos	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,16	0,87	3,33	3,36	6,62	6,81	17	35	16,9	19,83	90,66
(c) Productos	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0	0	0	0	0	0	0	0	0,94	0,89	0
(d) Aprovechamientos	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0	0	0	0	1,26	0,91	0,69	12	0,25	25,47	6,59
1.1.2 Ingreso Público Indirecto	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	349	433,4	627,2	774	841,3	953,6	1270	1358	1951	2597	2972
1.1.2.1. Participaciones	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	349	433,4	627,2	774	841,3	953,6	1270	1358	1951	2597	2972
1.1.3 Otros Ingresos	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,64						1,46	0	97,69	0	
1.2 Ingreso Público Extraordinario.	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0	0	0	0	0	0	0	0	0	152,6	116,4
1.2.1.Subsidios	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2.2. Transferencias	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2.3. Contribuciones Ciudadanas	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2.4. Deuda	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2.5.RAMO 26	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND										3619	
1.2.6.RAMO 33	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND											4718
2. GASTO PÚBLICO.	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	350	440,9	658,4	811,1	861,9	1016	1302	1435	2090	2537	3332
2.1.Gasto Corriente	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	111	207	308,8	520,6	435	480	659,4	967	1276	1441	2197
2.2.Gasto de Inversión	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	181	165,2	226,4	162,4	276,6	283,6	557,3	318	350,9	560,8	589,9
2.3.Gasto de Deuda	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0	0	35,63	0	39,25	0	0	0	206,9	31,53	25,04
2.4. Transferencias	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	44	41,44	66,57	127,9	68,35	249,1	79,09	144	98,62	113,2	236,9
2.5. Otros Gastos	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	14,5	27,31	21,06	0,23	42,75	2,95	6,34	6	157,5	390,8	283,3

Indicadores financieros del municipio de Santa Catarina

INDICADOR/AÑO	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
CAPACIDAD FINANCIERA	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,01	0,02	0,01	0,03	0,05	0,04	0,05	0,08	0,03	0,05	0,06
BALANCE FINANCIERO	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	1	0,99	0,958	0,974	1	0,958	1	0,999	1	1,111	0,999
AUTONOMIA FINANCIERA	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0	0,007	0,006	0,02	0,024	0,02	0,023	0,053	0,02	0,025	0,037
AUTONOMIA TRIBUTARIA	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,81	0,729	0,142	0,79	0,614	0,6	0,415	0,382	0,56	0,332	0,21
CAPACIDAD DE INVERSION	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	51,5	37,46	34,38	20,02	32,09	27,92	42,8	22,16	16,79	22,1	17,7
CAPACIDAD FISCAL DERECHOS	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,19	0,271	0,858	0,21	0,324	0,353	0,563	0,461	0,411	0,287	0,736
DEPENDENCIA FINANCIERA	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	1	0,993	0,994	0,98	0,976	0,98	0,976	0,947	0,934	0,974	0,925
%GASTO CORRIENTE	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	31,7	46,95	46,9	64,18	50,47	47,26	50,64	67,39	61,05	56,79	65,93
%PRODUCTOS	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0	0	0	0	0	0	0	0	2,289	1,288	0
%APROVECHAMIENTOS	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0	0	0	0	6,17	4,717	2,285	15,79	0,609	36,85	5,349

Elaboración propia con datos del Centro Estatal de Estudios Municipales y el Sistema Nacional de información Municipal www.inafed.gob.mx y www.e-local.gob.mx

Cuadro VI. 14. Ingresos y gastos del municipio de Santo Domingo en términos monetarios: 1978-1998

CONCEPTO / AÑO	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1. INGRESO PUBLICO	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	348,7	483,46	823,22	803,57	1036,23	1217,41	1503,68	ND	2568,02	3008,2	3606,74
1.1 Ingreso Público Ordinario.	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	348,7	483,46	823,22	803,57	1036,23	1181,53	1503,68	ND	2450,89	2898,93	3606,74
1.1.1 Ingreso Publico Directo.	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	19,15	26,81	46,91	39,68	77,12	50,51	106,19	ND	269,48	245,04	329,1
(a) Impuestos	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,19	0,27	0,46	1,26	45,86	38,54	45,98	ND	74,44	124,71	179,08
(b) Derechos	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,69	0,96	1,64	3,46	3,63	11,89	16,03	ND	65,61	99,03	98,59
(c) Productos	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0	0	1,34	0,55	5,55	0,08	0,02	ND	0,94	9,09	37,1
(d) Aprovechamientos	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	18,27	25,57	43,47	34,41	22,09	0	44,15	ND	128,49	12,21	14,33
1.1.2 Ingreso Público Indirecto	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	326,18	456,65	776,31	763,89	959,11	1131,02	1383,08	ND	2099,33	2543,06	3190,32
1.1.2.1. Participaciones	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	326,18	456,65	776,31	763,89	959,11	1131,02	1383,08	ND	2099,33	2543,06	3190,32
1.1.3 Otros Ingresos	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	3,38						14,41	ND	82,08	110,84	0
1.2 Ingreso Público Extraordinario.	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0	0	0	0	0	35,88	0	ND	117,13	109,27	87,32
1.2.1.Subsidios	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0	0	0	0	0	0	0	ND	0	0	0
1.2.2. Transferencias	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0	0	0	0	0	0	0	ND	0	0	0
1.2.3. Contribuciones Ciudadanas	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0	0	0	0	0	35,88	0	ND	0	0	0
1.2.4. Deuda	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0	0	0	0	0	0	0	ND	117,13	0	0
1.2.5.RAMO 26	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND										4000	
1.2.6.RAMO 33	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND											3318,61
2. GASTO PUBLICO.	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	348,7	484,25	823,22	880,16	1036,4	1256,5	1503,68	ND	2568,02	3103,72	3945,33
2.1.Gasto Corriente	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	105,25	147,35	250,49	444,51	602,71	589,62	770,78	ND	1536,27	2006,64	2956,8
2.2.Gasto de Inversión	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	239,29	335	569,5	176,85	42,98	172,64	449,96	ND	421,28	434,06	410,01
2.3.Gasto de Deuda	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0	0	0	134,35	0	191,26	0	ND	104,23	69,19	1,92
2.4. Transferencias	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	3,38	1,9	3,23	124,25	351,61	194,9	194,96	ND	219,85	329,46	311,06
2.5. Otros Gastos	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,79	0	0	0,21	39,09	108,08	87,99	ND	286,39	264,36	265,54

Indicadores financieros del municipio de Santo Domingo

INDICADOR/AÑO	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
CAPACIDAD FINANCIERA	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,18	0,182	0,187	0,089	0,128	0,086	0,138	ND	0,175	0,122	0,111
BALANCE FINANCIERO	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	1	0,998	1	0,913	1	0,969	1	ND	1	0,969	0,914
AUTONOMIA FINANCIERA	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,05	0,055	0,057	0,049	0,074	0,041	0,071	ND	0,105	0,081	0,091
AUTONOMIA TRIBUTARIA	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,01	0,01	0,01	0,032	0,595	0,763	0,433	ND	0,276	0,509	0,544
CAPACIDAD DE INVERSION	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	68,6	69,18	69,18	20,09	4,147	13,74	29,92	ND	16,4	13,99	10,39
CAPACIDAD FISCAL DERECHOS	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,04	0,036	0,035	0,087	0,047	0,235	0,151	ND	0,243	0,404	0,3
DEPENDENCIA FINANCIERA	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,94	0,945	0,943	0,951	0,926	0,957	0,92	ND	0,857	0,877	0,885
%GASTO CORRIENTE	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	30,2	30,43	30,43	50,5	58,15	46,93	51,26	ND	59,82	64,65	74,94
%PRODUCTOS	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0	0	2,857	1,386	7,197	0,158	0,019	ND	0,349	3,71	11,27
%APROVECHAMIENTOS	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	95,4	95,37	92,67	86,72	28,64	0	41,58	ND	47,68	4,983	4,354

Elaboración propia con datos del Centro Estatal de Estudios Municipales y el Sistema Nacional de información Municipal www.inafed.gob.mx y www.e-local.gob.mx

Cuadro VI. 15. Ingresos y gastos del municipio de Soledad de Graciano Sánchez en términos monetarios: 1978-1998

CONCEPTO / AÑO	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1. INGRESO PÚBLICO	7	10	14	17	28	44	149	170	317	232	1299,75	1777,23	3079,29	5612,55	9896,52	9611,43	15299,41	20074	29114,3	40577,91	53618,98
1.1 Ingreso Público Ordinario.	7	10	14	17	28	44	149	170	317	232	1282,15	1752,59	3037,4	5276,73	8122,22	9611,43	15164,19	19932	29114,3	36530,8	53618,98
1.1.1 Ingreso Público Directo.	6	10	13	15	26	25	65	79	121	30	423,7	593,18	1066,4	1721,98	3408,43	3562,85	4609	3245	3614,19	5063,94	8519,79
(a) Impuestos	1	5	1	5	2	10	17	27	34	1	155,08	217,11	369,09	822,43	2196,93	1496,28	3770,91	2303	1893,89	3048,84	3786,32
(b) Derechos	0	0	2	1	3	3	20	16	69	2	216,51	303,11	515,29	209,02	1049,16	664,16	193,74	433	1383,78	1630,36	3069,1
(c) Productos	4	4	8	6	18	11	21	19	1	5	6,53	9,14	73,54	463,37	16,7	173,5	233,91	83	103,8	150,24	655,99
(d) Aprovechamientos	1	1	2	3	3	1	7	17	17	22	45,58	63,81	108,48	227,17	145,64	1228,91	410,45	426	232,73	234,5	1008,38
1.1.2 Ingreso Público Indirecto	1	0	1	2	2	19	84	91	196	202	828,15	1159,42	1971,01	3554,76	4713,79	6048,58	8895,66	16595	21585,72	31247,17	40771,39
1.1.2.1. Participaciones	1	0	1	2	2	19	84	91	196	202	828,15	1159,42	1971,01	3554,76	4713,79	6048,58	8895,66	16595	21585,72	31247,17	40771,39
1.1.3 Otros Ingresos											30,3						1659,53	92	3914,38	219,7	0
1.2 Ingreso Público Extraordinario.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	17,6	24,64	41,89	335,81	1774,3	0	135,22	142	0	4047,11	4327,8
1.2.1. Subsidios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2.2. Transferencias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2.3. Contribuciones Ciudadanas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2.4. Deuda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	17,6	24,64	41,89	335,81	1774,3	0	135,22	142	0	0	0
1.2.5. RAMO 26																				7127,6	0
1.2.6. RAMO 33																					21019,72
2. GASTO PÚBLICO.	7	11	13	17	28	39	86	220	362	224	1299,75	1811,35	3079,29	5637,26	9896,52	10192,4	15299,41	20076	29114,29	40568,21	53118,76
2.1. Gasto Corriente	4	9	8	15	25	13	23	127	275	85	1065,55	1491,76	2535,99	4099,16	5691,52	3858,78	8725,73	14170	20140,64	29141,56	37889,67
2.2. Gasto de Inversión	3	1	4	1	3	26	63	86	45	120	97,88	176,5	300,04	241,33	1360,37	2763,04	6107,88	5660	5933,17	5957,98	10222,24
2.3. Gasto de Deuda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1015,9	1835,79	1335,42	0	0	1057,72	1106,91	1311,33
2.4. Transferencias	0	1	1	1	0	0	0	7	42	19	102,21	143,09	243,26	279,41	427,86	575,64	373,58	0	828,99	885,31	1422,71
2.5. Otros Gastos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	34,12	0	0	1,46	580,97	1659,53	92,22	246	1153,77	3476,45	2272,82

Indicadores financieros del municipio de Soledad Graciano Sánchez

INDICADOR/AÑO	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
CAPACIDAD FINANCIERA	1,5	1,11	1,63	1	1,04	1,92	2,83	0,62	0,44	0,35	0,4	0,398	0,421	0,42	0,599	0,923	0,528	0,229	0,179	0,174	0,225
BALANCE FINANCIERO	1	0,91	1,08	1	1	1,13	1,73	0,77	0,88	1,04	1	0,981	1	0,996	1	0,943	1	1	1	1	1,009
AUTONOMIA FINANCIERA	0,86	1	0,93	0,88	0,93	0,57	0,44	0,46	0,38	0,13	0,33	0,334	0,346	0,307	0,344	0,371	0,301	0,162	0,124	0,125	0,159
AUTONOMIA TRIBUTARIA	0,17	0,5	0,08	0,33	0,08	0,4	0,26	0,34	0,28	0,03	0,37	0,366	0,346	0,478	0,645	0,42	0,818	0,71	0,524	0,602	0,444
CAPACIDAD DE INVERSIÓN	42,9	9,09	30,8	5,88	10,7	66,7	73,3	39,1	12,4	53,6	7,53	9,744	9,744	4,281	13,75	27,11	39,92	28,19	20,38	14,69	19,24
CAPACIDAD FISCAL DERECHOS	0	0	0,15	0,07	0,12	0,12	0,31	0,2	0,57	0,07	0,51	0,511	0,483	0,121	0,308	0,186	0,042	0,133	0,383	0,322	0,36
DEPENDENCIA FINANCIERA	0,14	0	0,07	0,12	0,07	0,43	0,56	0,54	0,62	0,87	0,65	0,662	0,649	0,674	0,58	0,629	0,587	0,833	0,741	0,855	0,76
%GASTO CORRIENTE	57,1	81,8	61,5	88,2	89,3	33,3	26,7	57,7	76	37,9	82	82,36	82,36	72,72	57,51	37,86	57,03	70,58	69,18	71,83	71,33
%PRODUCTOS	66,7	40	61,5	40	69,2	44	32,3	24,1	0,83	16,7	1,54	1,541	6,896	26,91	0,49	4,87	5,075	2,558	2,872	2,967	7,7
%APROVECHAMIENTOS	16,7	10	15,4	20	11,5	4	10,8	21,5	14	73,3	10,8	10,76	10,17	13,19	4,273	34,49	8,905	13,13	6,439	4,631	11,84

Elaboración propia con datos del Centro Estatal de Estudios Municipales y el Sistema Nacional de información Municipal www.inafed.gob.mx y www.e-local.gob.mx

CUARTA PARTE

CAPITULO 7. Conclusiones.

El propósito de este apartado es exponer un conjunto de conclusiones resultantes del estudio realizado y las evidencias empíricas aportadas en los capítulos anteriores, así como su contraste con la hipótesis planteada. De este modo, de manera muy general en las siguientes líneas queremos anotar 15 conclusiones que al momento de culminar la redacción de este trabajo de investigación nos han surgido, las cuales son las siguientes:

1. En el estudio de la historia del municipio en México encontramos muchas claves de lo que hoy es el régimen municipal mexicano, de ahí que los datos aportados nos han permitido corroborar la evolución y el carácter dinámico e intermitente del municipio como institución política, territorial y administrativa, tanto de las entidades federativas como del estado mexicano.

Ciertamente en la recreación de la historia pudimos corroborar que el municipio es la institución más antigua del sistema político mexicano, asimismo encontramos que en el siglo XIX el papel de los municipios dentro del régimen político estuvo siempre limitado por la figura de los Jefes Políticos que ahogaron toda posibilidad de que los municipios pudieran tener capacidad de gestión.

Por lo que si bien es cierto que la Revolución Mexicana y la propia Constitución de 1917 tienen el doble mérito de haber librado a los gobiernos municipales del yugo de los Jefes Políticos e incluir en el diseño institucional al municipio, sin embargo la concepción de los ayuntamientos como entes administrativos y la indefinición de sus competencias fueron factores que parecen haber limitado su autonomía financiera y política a lo largo del siglo XX.

Asimismo tanto la incorporación en el diseño institucional de figuras político-jurídicas como la no reelección de las autoridades municipales, actualmente parecen ser factores que limitan el desarrollo político y administrativo de los gobiernos municipales, lo cual sumado a la falta de un servicio civil de carrera

afecta el desarrollo institucional de los gobiernos y administraciones públicas municipales por la falta de continuidad tanto de los funcionarios como de las políticas públicas municipales.

Otro factor que encontramos que limitó el desarrollo institucional de los gobiernos municipales y la creación de capacidad de gestión es el centralismo político y administrativo imperante en el sistema político mexicano, el cual propicio inequidades en la distribución tanto de funciones como de recursos entre los niveles de gobierno. De este modo no resulta extraño que los municipios hayan sido el orden de gobierno que recibiera y recibe menos recursos financieros, situación que combinada con la escasa capacidad de recaudación municipal explica en mucho su falta de autonomía financiera y su alta dependencia financiera respecto de los recursos federales.

2. En ese contexto la reforma municipal de 1983 representó el resurgimiento de los gobiernos municipales en México. La magnitud de su importancia parece radicar en el contenido de la misma, ya que dicha reforma trató de reconstruir los endebles cimientos que el régimen municipal de 1917 había heredado al municipio del siglo XX y cuyos principios de libertad y autonomía —como observamos— no lograron consolidarse por ese abrumador centralismo del que dimos cuenta en el capítulo dos y tres.

Asimismo el análisis del proceso de la reforma municipal en México nos permite afirmar que las reformas al artículo 115 previas a la reforma de 1983 no pudieron corregir las grandes lagunas jurídicas que el constituyente de 1917 había dejado en la CPEUM. En ese mismo orden de ideas se puede afirmar que la tendencia del proceso de la reforma municipal en México siempre ha tenido un carácter vertical ya que sus tiempos y contenidos han seguido un modelo de arriba hacia abajo es decir desde el gobierno federal a los estados, por la falta de pesos y contrapesos en el sistema político mexicano autoritario.

Ciertamente con los datos aportados se puede afirmar que hasta 1983 la indefinición de competencias jurídicas fue un factor determinante para que los gobiernos municipales no tuvieran capacidad de gestión, ya que carecían de

facultades reglamentarias y no tenían definido un campo propio de política pública para la prestación de los servicios, así como de carácter fiscal. Lo cual conjuntamente con su débil desarrollo institucional y administrativo propiciaba una baja capacidad de inversión y financiera de los gobiernos municipales

3. En ese contexto se puede llegar a afirmar que la reforma municipal de 1983 y todo su contenido de reformas representaron una condición necesaria más no suficiente para la creación y fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales en México.

Una innovación de la reforma de 1983 fue proporcionar en su fracción III un listado de los servicios públicos que se podían considerar municipales, y a partir de los cuales los ayuntamientos podían organizar sus administraciones públicas para prestarlos con la única limitación que les impusiera su propia capacidad financiera y administrativa.

Otro mérito de la reforma de 1983 fue reconocerles a los gobiernos municipales personalidad jurídica y la facultad reglamentaria para expedir sus reglamentos a partir de las bases normativas que la Legislatura Estatal proporcionara. Asimismo un factor positivo para fortalecer la capacidad de gestión fue el reconocimiento de los gobiernos municipales a establecer convenios de coordinación intergubernamental con el gobierno estatal y los municipios del mismo estado para la prestación de los servicios.

De igual manera la reforma de 1983 buscó fortalecer la capacidad financiera de los gobiernos municipales a partir de la definición de las fuentes ordinarias y extraordinarias que les corresponde recaudar como ingresos públicos municipales en sus haciendas. Lo cual sumado a los cambios producidos en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal parecen haber contribuido a corregir los problemas de la distribución de los recursos federales o por lo menos los datos aportados sugieren que durante la década de los años noventa se descentralizaron más recursos financieros a los municipios a través del ramo 26 y 33.

El reconocimiento de los derechos laborales de los trabajadores municipales a partir de la legislación de los congresos estatales en esta materia nos

parece un avance importante para el desarrollo institucional de las administraciones públicas municipales, sin embargo esa medida quedaría trunca desde nuestra opinión al no haber sido acompañada con otras medidas de carácter administrativo como lo hubiera sido el establecimiento de un servicio civil de carrera en el ámbito municipal que permitiera fortalecer la capacidad administrativa de los gobiernos municipales y sus administraciones a partir del recurso más valioso con que cuentan, es decir, sus recursos humanos.

4. Ciertamente en el análisis de la implementación de la reforma municipal también encontramos algunos factores negativos que delimitaron su impacto y alcance en el entramado de los gobiernos municipales. En ese contexto en el caso del estado de San Luis Potosí se aportó evidencia empírica que corrobora la intervención y resistencia del ejecutivo estatal en el proceso de implementación. La falta de interés y suspicacia hacia la reforma así como el establecimiento de mecanismos institucionales que obstaculizaban la reforma municipal limitaron el alcance de la misma.

En ese sentido, el contexto económico y la crisis económica de 1982, 1985 y 1987 parecen haberse convertido en otro factor negativo que limitó los alcances de la reforma municipal de 1983 y el desarrollo de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales, ya que sus efectos afectaron el desarrollo operativo de las administraciones públicas municipales al incrementar los costos de operación de los servicios públicos y disminuyeron el poder adquisitivo de los ingresos municipales por los procesos inflacionarios ocurridos durante ese período.

Todo ello, limitó la capacidad financiera y de inversión de los gobiernos municipales y volvió inviable el propósito de la reforma municipal que pretendía que a partir de la prestación de los servicios públicos los gobiernos municipales obtuvieran parte de sus ingresos municipales. La crisis económica generó un proceso contrario.

Igualmente el problema de la crisis económica en la agenda pública del gobierno federal desplazó la prioridad que tenía la reforma municipal en el plan de gobierno 1982-1988. De este modo, la ocupación y preocupación del gobierno

federal se concentró en la gestión de la crisis pasando la reforma municipal a un plano secundario. No obstante ello, la evidencia empírica muestra que el gobierno no abandonó totalmente el proyecto de implementación de la reforma municipal para lo cual constituyó el Centro Nacional de Estudios Municipales que fue el instrumento institucional del gobierno federal para coordinar la implementación y fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos municipales a través de programas de formación.

5. En ese contexto, consideramos que la reforma municipal de 1999 se construyó sobre los cimientos de la reforma de 1983 y viene a complementar otros cambios que tanto en lo político como en lo económico se sucedieron entre 1983 y 1999. De esta manera, encontramos que uno de sus principales logros de la reforma de 1999 fue reconocer al ayuntamiento como el gobierno del municipio eliminando con ello su visión como ente administrativo.

Asimismo encontramos que esta reforma consolida el catálogo de los servicios públicos municipales como competencia exclusiva de los gobiernos municipales, para ello se ampliaron las formas de gestión intergubernamental y se ratificó la personalidad jurídica, la capacidad reglamentaria y tributaria de los gobiernos municipales que ya tenían.

No obstante estos alcances, los datos aportados refieren que la reforma 1999 dejó pendientes algunos temas importantes en la agenda de reforma municipal tal es el caso de: La reelección de las autoridades municipales; la ampliación del período de gobierno municipal; y, el reconocimiento del poder tributario de los gobiernos municipales. Reformas que pudiesen fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos municipales y fortalecer su papel estratégico en la nueva legitimidad y gobernanza en el sistema político.

6. En este contexto aportamos evidencia empírica que permite corroborar que el gobierno municipal en México es el ámbito de gobierno más próximo a los ciudadanos y por tanto representa políticamente el espacio de participación política y de expresión de sus intereses políticos.

Ciertamente el espíritu de la reforma municipal de 1983 fue democratizar el gobierno municipal a partir de la implementación del sistema de representación proporcional en la elección de los integrantes del ayuntamiento, sin embargo el análisis de los sistemas electorales municipales nos permiten afirmar que el alcance de esa reforma ha posibilitado la incorporación de las minorías políticas en los ayuntamientos, no obstante ello, la evidencia empírica aportada también sugiere que los sistemas electorales municipales en México siguen descansando en los principios de mayoría y son solo unos cuantos estados en los que los sistemas electorales de sus municipios con mixtos con predominante representación proporcional.

Asimismo el análisis de los elementos de los sistemas electorales – la lista, el tipo de voto, el umbral, y la fórmula de distribución- nos permiten afirmar que siguen existiendo problemas de representación política aunado a que los sistemas electorales otorgan la mayoría del control del ayuntamiento y del gobierno municipal al partido que gana los comicios, no importando lo competido de la elección. Lo cual propicia que el porcentaje de votos obtenidos por las fuerzas políticas no se vea reflejado en igual número y porcentaje de representantes en el gobierno municipal.

En ese contexto con los datos aportados se puede afirmar que las elecciones municipales durante el periodo de nuestro estudio pasaron de ser elecciones semi-competitivas a elecciones competitivas. De este modo se explica el déficit de legitimidad y la denuncia de fraude que las elecciones municipales tuvieron en la década de los años ochenta, sin embargo encontramos que eso mismo se convirtió en el detonante de la insurgencia municipal y la alternancia política en el ámbito municipal a partir de la mitad de los ochenta y en toda la década de los noventa.

Lo anterior explica que fuese el espacio municipal donde se incubó de manera primigenia el gen de la alternancia política en México, lo cual permitió la transformación del régimen de partidos políticos de un sistema hegemónico a un sistema pluripartidista con partido dominante. En ese orden de ideas, podemos

afirmar que en cada municipio encontramos un sistema político municipal caracterizado por su propio sistema electoral y de partido.

Igualmente con la evidencia empírica aportada pudimos confirmar que los partidos políticos nacionales monopolizan la vida política municipal, ya que el peso de los partidos políticos estatales en los sistemas políticos municipales es incipiente en contraste con la inexistencia de partidos políticos municipales cuya ausencia está marcada por propio diseño institucional.

Con los datos aportados se puede afirmar que las elecciones municipales y las autoridades electorales garantizan trianualmente el derecho activo y pasivo de los ciudadanos para participar en la vida política municipal, y a los partidos políticos el diseño institucional les concedió ser el canal institucional de esa participación social para la integración de los gobiernos municipales y la construcción de la democracia municipal.

7. Vale la pena señalar que en el análisis de los municipios en México encontramos una gran heterogeneidad tanto en términos del tamaño territorial y de población, de tal suerte que el común denominador muestra un marcado infra municipalismo que hay que considerar al momento de analizar la capacidad de gestión. Esta misma heterogeneidad municipal se pudo corroborar en el estudio de los seis casos que analizamos.

En este marco se puede afirmar que cualquier proceso de descentralización y de asignación de nuevas funciones de los otros niveles de gobierno al municipal tienen como obstáculo la baja capacidad de gestión de los gobiernos municipales, sobre todo de los municipios rurales y en algunos casos de aquellos municipios urbanos medianos.

Por tanto, consideramos que un primer requisito para implementar medidas descentralizadoras en México tiene que tener como itinerario fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos y administraciones públicas municipales, como un mecanismo que facilite dotarles de las capacidades técnicas y los recursos humanos calificados para incrementar los niveles de eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos así como asumir nuevas responsabilidades.

8. En ese contexto, el análisis de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales en el conglomerado nacional – capítulo cuatro- muestra grandes asimetrías entre los municipios. De esta manera en los datos aportados por las encuestas nacionales de gestión municipal 1995 y 2000 se observa una baja capacidad reglamentaria sobre todo en municipios pequeños lo cuales carecen de los reglamentos internos del ayuntamiento y de la administración municipal y en el caso de la reglamentación de los servicios públicos presentan una baja capacidad reglamentaria.

Ese mismo comportamiento se corroboró también en el estudio de las seis unidades de análisis donde encontramos que los municipios de Santo Domingo y Santa Catarina muestran una baja capacidad reglamentaria.

A ese respecto vale la pena subrayar que la gestión intergubernamental es un factor que fortalece la capacidad reglamentaria de los servicios públicos por parte de los gobiernos municipales. De esta manera se pudo corroborar que en aquellos servicios públicos donde intervienen el gobierno del estado o dicha prestación se hace a través de un organismo intermunicipal existe una mayor reglamentación del servicio prestado bajo una gestión intergubernamental.

9. Igualmente se pudo corroborar que el tamaño de la estructura de las administraciones públicas municipales parece estar en función del grado de desarrollo económico y poblacional de cada municipio. De esta manera el análisis de las administraciones públicas municipales desde el punto de vista orgánico nos permitió observar el contraste entre las estructuras administrativas de cada municipio.

Por lo que no resulta extraño que los municipios más grandes cuenten con administraciones públicas mejor organizadas y con unidades administrativas más especializadas para el desempeño de sus funciones. En esos casos encontramos que los municipios urbanos disponen de unidades especializadas para la prestación de los servicios en contraste con los municipios rurales tal como se muestra en los datos aportados en el capítulo seis.

Ese mismo análisis nos permitió corroborar la falta de interés de algunos gobiernos municipales por fortalecer su capacidad de gestión a partir del establecimiento e institucionalización de procesos administrativos como la planificación, el control y la evaluación. La inexistencia de unidades administrativas especializadas vinculadas con esas tareas dentro de las estructuras administrativas de municipios rurales nos permite hacer tal aseveración.

Por tanto se pudo corroborar que la planificación parece guiarse más por cuestiones normativas que por cuestiones técnicas que permitan el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales. De este modo, es común que sea la improvisación uno de los males endémicos de muchos gobiernos municipales ya que al no contar con un programa estratégico la acción pública municipal se orienta a atender los problemas de manera reactiva y no con una visión proactiva de largo plazo.

Así encontramos que la falta de verdaderos procesos de control y evaluación de políticas en el ámbito municipal, propician la ausencia de indicadores que permitan a los gobiernos municipales tener instrumentos para medir el desempeño de sus administraciones y de cada una de las áreas que conforman la administración pública municipal.

Por otra parte, encontramos que al no haber un sistema de servicio civil de carrera los procesos de reclutamiento y selección de los funcionarios de primer nivel se hacen a través de mecanismos sujetos a la discrecionalidad del propio Presidente municipal. Lo cual implica la reinvencción cada tres años de los gobiernos municipales y el desperdicio de experiencias de los funcionarios que dejan su cargo.

Todo lo anterior representa serios obstáculos para una mayor institucionalización y profesionalización en las administraciones públicas municipales. En el caso del estado de San Luis Potosí encontramos que la Ley Orgánica del Municipio Libre ha sido una herramienta importante para la profesionalización de las administraciones públicas municipales ya que dicha norma establece los requisitos profesionales que deben cumplir los funcionarios de cada una de las principales carteras de la administración municipal

10. Ciertamente la CPEUM enumera en la fracción III del artículo 115 aquellos servicios públicos que son competencia de los gobiernos municipales sin embargo encontramos que el número de servicios que presta cada municipio está relacionado íntimamente con su desarrollo económico y sin duda a su capacidad financiera y administrativa.

En ese contexto la evidencia empírica aportada nos muestra que los municipios en México –capítulo cuatro- siguen privilegiando como forma de prestación, la gestión directa de los servicios públicos, lo cual si bien les otorga un mayor control de los mismos también propicia que las administraciones municipales destinen y comprometan grandes cantidades de recursos en su prestación.

En esos mismos datos encontramos que si bien es cierto que la normativa municipal considera la concesión de los servicios públicos municipales a agentes privados, sin embargo la incursión de estos en municipios rurales y semiurbanos es casi nula tanto por cuestiones relativas al tamaño de esos mercados como por las propias limitaciones institucionales de ese tipo de municipios para poder celebrar convenios de naturaleza y para realizar su regulación.

En ese orden de ideas podemos afirmar que la baja capacidad para prestar servicios públicos ha hecho que los municipios rurales y medianos tengan que asumir como una forma de prestación los convenios con el Gobierno del Estado. En tanto que la prestación de servicios a través de convenios intergubernamentales entre municipios –Asociacionismo Municipal- aparece como una forma poco frecuente no obstante que la reforma municipal de 1983 abrió esta posibilidad, lo cual consideramos que pudiera fortalecer la capacidad de gestión.

En cuanto a la cobertura de los servicios públicos municipales encontramos que comparativamente existen diferencias entre el nivel de cobertura que presenta cada uno de los servicios dentro y fuera de la cabecera municipal. De este modo, no resulta extraño que fuera de las cabeceras municipales los servicios públicos presenten niveles de cobertura muy por debajo de los porcentajes que se observan dentro de la cabecera municipal.

En ese contexto uno de nuestros hallazgos fue que la cobertura de los servicios públicos en los municipios pequeños tiene su explicación en razones de índole financiera y en algunos casos por la propia dispersión de su población. En tanto en los municipios urbanos y semiurbanos los problemas de cobertura parecen explicarse en aquellas razones de alta concentración de la población y en la cantidad y calidad de servicios a ofrecer a una población mayor y con demandas más complejas.

11. Al analizar la capacidad financiera de los municipios en el conglomerado nacional encontramos que la estructura financiera de los gobiernos municipales en México tiende a presentar desequilibrios tanto en los ingresos como en los egresos. De esta manera, en el análisis de los ingresos se pudo observar una relación negativa entre sus ingresos ordinarios directos e indirectos lo cual genera una alta dependencia financiera en las haciendas municipales respecto de los ingresos indirectos y extraordinarios que reciben por concepto de participaciones y transferencias federales. Los cuales han crecido en mayor medida que los ingresos ordinarios directos.

Si bien es cierto que los ingresos indirectos y extraordinarios han fortalecido la capacidad de inversión de los gobiernos municipales sin embargo también existen indicios de que este tipo de ingresos han inducido a los gobiernos municipales a descuidar sus funciones de recaudación propiciando con ello problemas de autonomía financiera que presentan las haciendas municipales por el bajo volumen de recaudación de los ingresos ordinarios directos.

En el caso del análisis de los egresos encontramos que los gobiernos municipales destinan un alto porcentaje al rubro del gasto corriente o de administración lo cual tiene un doble efecto ya que por un lado propicia una disminución en el porcentaje del gasto de inversión y por otro lado afecta la capacidad financiera de los gobiernos municipales.

En ese contexto pudimos corroborar que existe una relación muy estrecha entre el gasto corriente y el gasto de inversión así como entre el gasto corriente y la capacidad financiera. De esta manera, se puede afirmar que a un mayor o menor

porcentaje del gasto corriente se corresponde un menor o mayor porcentaje del gasto de inversión. Igual relación parece darse al contrastar el gasto corriente con la capacidad financiera ya que un aumento o disminución del primero puede afectar o mejorar la capacidad financiera de los gobiernos municipales.

Los datos aportados muestran que los gobiernos municipales en México cuentan con una baja capacidad financiera ya que incurren en un alto gasto corriente. Problema que tiende a ser más grave en aquellos municipios cuyos ingresos ordinarios directos no crecen en la proporción que lo hace el gasto corriente.

En ese orden de ideas uno de nuestros hallazgos fue encontrar que los gobiernos municipales carecen de poder tributario y solo cuentan con competencias tributarias que en la práctica muestran las ineficiencias en el uso de las mismas. Un ejemplo de ello, es el impuesto predial que es la principal fuente de los ingresos propios sin embargo el análisis del mismo muestra que dicho impuesto no se ha explotado al máximo y comparativamente con otros países hay condiciones para que su porcentaje con respecto al PIB pueda incrementarse y con ello fortalecer la capacidad financiera de los gobiernos municipales.

A ese respecto también pudimos corroborar que los gobernadores al momento de traspasar el impuesto predial a los gobiernos municipales como parte de la reforma municipal de 1983 prestaron cierta resistencia, tal fue el caso del estado de San Luis Potosí. Esta situación así como algunas deficiencias administrativas y la falta de inversión de los gobiernos municipales para la adquisición de los equipos para el cobro de este impuesto y gestión del catastro municipal parecen haber sido factores que han limitado que los gobiernos municipales se hicieran cargo de estas funciones. Los datos aportados muestran que en el año 2000 el 20% de los gobiernos municipales no cobraban directamente el impuesto predial.

Por otra parte, a lo largo de estudio se pudo corroborar que el espíritu de la reforma municipal de 1983 de fortalecer la capacidad financiera de los municipios a través de los ingresos derivados de la prestación de los servicios en la práctica no

se cumplió por el alto costo de producción de los mismos y el alto costo que implica invertir en su infraestructura.

Asimismo encontramos que la falta de un marco legal adecuado parece estar influyendo en la capacidad financiera de los gobiernos municipales, ya que al carecer estos de potestades tributarias la fijación de los precios y tarifas de los servicios públicos y los impuestos municipales es competencia del Congreso del Estado. Lo cual propicia que la aprobación de las tarifas de los impuestos y servicios municipales este mas sujeta a criterios de orden político que aquellos de tipo racional o técnico que se ajusten a la operación de cada administración municipal y que permitan fortalecer la capacidad financiera de los gobiernos municipales.

12. En nuestro estudio pudimos corroborar que el comportamiento nacional de los municipios en la capacidad de gestión parece repetirse en el conjunto de 58 municipios del estado de San Luis Potosí y de manera específica en los seis casos analizados. De este modo no resulta extraño que al revisar los datos aportados en el capítulo cinco encontremos una baja capacidad de gestión tanto reglamentaria, financiera, administrativa y de prestación de los servicios públicos municipales en los municipios de esta entidad federativa.

En ese contexto encontramos que la reglamentación municipal de los 58 municipios muestra una baja capacidad reglamentaria ya que si bien es cierto que 54 de los 58 municipios cuentan con el Bando de Policía y Buen Gobierno sin embargo apenas 32 de ellos lo tienen actualizado. En el caso del Reglamento Interior del Ayuntamiento los datos sugieren que al año 2000 apenas 37 de los 58 municipios contaban con ese reglamento y solo 28 de los 37 lo tenían actualizado. Por lo que se refiere al Reglamento Interno de la Administración apenas 22 municipios contaban con dicho reglamento y solo 16 gobiernos municipales se habían preocupado por tenerlo actualizado.

Ciertamente el análisis de los datos financieros aportados por la Encuesta Nacional de Desarrollo Institucional Municipal del año 2000 para el caso de los municipios del estado de San Luis Potosí nos permitió corroborar la alta

dependencia financiera de hasta el 84.33% de los ingresos totales de los gobiernos municipales con respecto a los ingresos provenientes de las participaciones federales y los recursos que reciben del ramo 33.

Dicha situación deja al descubierto la poca autonomía financiera con que cuentan algunos municipios de esta entidad federativa debido a que sus administraciones públicas apenas logran allegarse como ingresos ordinarios directos un 11.19% del total de los ingresos. Aunado al elevado gasto corriente los datos aportados muestran que el conjunto de los municipios de San Luis Potosí apenas disponen de un 13.75% para gasto de inversión con lo cual se corrobora la baja capacidad de inversión.

Un dato que llamó nuestra atención es que solo 9 de los 58 municipios del estado de San Luis Potosí al año 2000 cobraban directamente el impuesto predial ya que los otros 47 lo hacen a través del convenio con el gobierno del estado. Lo cual nos permite corroborar que el espíritu de la reforma municipal de que fuesen los gobiernos municipales quienes cobraran este ingreso se cumple parcialmente y al mismo tiempo es un indicador de la escasa capacidad administrativa con que cuentan los gobiernos municipales para realizar la función de recaudación y todo lo concerniente a la gestión catastral.

Por otra parte, el análisis comparativo de los datos de los servicios públicos municipales que prestan los 58 municipios nos permitió corroborar el mismo patrón que siguen los municipios a nivel nacional tanto en las formas de prestación como en los niveles de cobertura.

De este modo uno de nuestros hallazgos fue que los municipios del estado de San Luis Potosí favorecen la forma de prestación directa de los servicios públicos. En tanto que los convenios intergubernamentales con el gobierno del estado son utilizados para la prestación de los servicios de seguridad pública, tránsito y pavimentación de calles mientras que los convenios intergubernamentales entre municipios parecen facilitar la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y drenaje a través de la conformación de organismos intermunicipales.

Asimismo la evidencia empírica aportada nos permite afirmar que los municipios del estado de San Luis Potosí no utilizan la concesión como un instrumento de gestión para la prestación de los servicios públicos a su cargo. De esta manera no resulta extraño que por la falta de capacidad de gestión sobre todo financiera y administrativa algunos municipios de esta entidad no presten servicios públicos tales como rastro, parques y jardines, tránsito y vialidad, mercados y centrales de abastos y la cobertura de los servicios se concentre en las cabeceras municipales.

Igualmente los datos aportados en el capítulo cinco nos permiten afirmar que falta fortalecer la capacidad administrativa de los gobiernos municipales del estado de San Luis Potosí ya que sus estructuras administrativas siguen patrones muy tradicionales de organización y si bien eso permite encontrar en la totalidad de los 58 municipios unidades administrativas como la Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería así como áreas especializadas para la prestación de servicios, sin embargo se echa de menos la existencia de unidades para la administración general -como son las oficinas mayores- y las funciones estratégicas de planificación y evaluación.

Los datos aportados refieren que solo en 19 municipios de los 58 cuentan con una Oficina Mayor y que las áreas dedicadas a realizar las funciones de planificación se encuentran en 26 municipios, en contraste con aquellas vinculadas con la función de evaluación las cuales son menos frecuentes ya que solo 8 municipios han incorporado dentro de sus administraciones públicas unidades de evaluación.

Como se mencionó en el estado de San Luis Potosí no existe un servicio civil de carrera en las administraciones municipales, no obstante ello, el diseño institucional ha incorporado la obligación de que en las principales carteras de las administraciones públicas municipales de los 58 municipios sean nombrados funcionarios con un perfil profesional ad hoc a la función, lo cual se ha convertido en un instrumento útil para cubrir esa ausencia del servicio civil e indirectamente

contribuye al fortalecimiento de la capacidad administrativa de los gobiernos municipales.

13. El análisis comparativo de los seis municipios que se estudian en esta tesis nos permitió corroborar la heterogeneidad municipal y el infra municipalismo que existe en México. En ese contexto, en la disección de los aspectos socioeconómicos de los municipios estudiados encontramos además de sus asimetrías tanto en su tamaño poblacional como en su tamaño territorial también algunas similitudes y diferencias –implícitas y explícitas- en su desarrollo económico, que en mucho determinan sus capacidades: financiera, reglamentaria, de prestación de servicios y administrativa.

En este ámbito encontramos que los municipios de San Luis Potosí y Soledad son municipios con una población predominantemente urbana y concentrada en la cabecera municipal en contraste con los municipios de Santa Catarina y Santo Domingo cuyos núcleos de población muestran una gran dispersión, lo cual dificulta la prestación de los servicios públicos. Por su parte, Matehuala y Rioverde presentan características consustanciales a su desarrollo urbano y por ello una mayor parte de su población y viviendas se concentra en la cabecera municipal.

Los datos del desarrollo económico presentan también contrastes entre los municipios estudiados. En el caso de los municipios de San Luis y Soledad estos forman una zona metropolitana donde se concentra el 85% de la industria del estado de San Luis Potosí, de ahí que sus economías presentan un dinamismo en sus sectores terciario y secundario. Todo ello parece explicar el crecimiento exponencial en población y vivienda que el municipio de Soledad tuvo durante las décadas de los años ochenta y noventa.

En contraste los municipios de Santa Catarina y Santo Domingo su perfil rural parece determinar que sus economías todavía desarrollen actividades vinculadas con el sector primario sobre todo agricultura y ganadería dedicada al autoconsumo. Aunado a ello, Santa Catarina presenta altos niveles de marginación. En contraste con los municipios de Rioverde y Matehuala que históricamente y en la

actualidad son centros económicos y comerciales en las regiones donde se ubican lo cual ha contribuido a su desarrollo económico.

El análisis de los datos electorales nos permitió conocer quien gobierna en cada municipio. De esta manera con la excepción del municipio de Santa Catarina en el resto de los municipios ha habido alternancia política. De esta manera encontramos que en los municipios de San Luis Potosí, Matehuala y Rioverde el PRI y PAN son los partidos que han gobernado durante el período de nuestro estudio en tanto en el municipio de Soledad de Graciano Sánchez y Santo Domingo además de esos partidos también han gobernado otras opciones políticas como el PARM y PT en un esquema atípico denominado como franquicias políticas.

Por lo que se refiere al análisis de la capacidad de gestión sin ánimo de ser reiterativos y como ya mencionamos encontramos comportamiento parecidos a los municipios del conglomerado nacional y estatal. De esta manera, al analizar la capacidad reglamentaria y con la evidencia empírica aportada encontramos que el municipio de San Luis Potosí de acuerdo a nuestros indicadores cuenta con los doce reglamentos propuestos.

En contraste los municipios de Santa Catarina y Santo Domingo presentan una precaria capacidad reglamentaria ya que encontramos que apenas cuentan con tres de los doce reglamentos que propusimos valorar. Por tanto los datos aportados muestran que carecen tanto de un reglamento interno del ayuntamiento como aquel que regula el funcionamiento de la administración pública. Su precaria reglamentación la componía el Bando de Policía y Buen Gobierno y la reglamentación de los servicios públicos de seguridad y agua potable que coincidentemente son prestados en convenio con el Gobierno del Estado.

En el caso de Rioverde llama la atención que este municipio no cuente con los reglamentos internos del ayuntamiento y de la administración en comparación con los municipios de Soledad y Matehuala que si disponen de esos reglamentos. En ese contexto encontramos que los servicios más reglamentados son seguridad pública y agua potable en tanto que los servicios de alumbrado público, limpieza de calles, parques y jardines y mercados de abastos son los menos reglamentados

aunque esto se explica por su inexistencia o falta de prestación en algunos de los municipios.

En efecto uno de nuestros hallazgos al revisar la capacidad para prestación de los servicios públicos con que cuentan los seis municipios fue encontrar que Santo Domingo y Santa Catarina son los municipios que menos servicios públicos prestan. Su capacidad administrativa y financieras solo les permiten prestar los servicios de agua potable, seguridad pública, alumbrado, pavimentación de calles y panteones de los cuales los dos primeros los prestan mediante convenio con el Gobierno del Estado. Esto deja al descubierto la baja capacidad para prestar servicios públicos de estos municipios.

En contraste encontramos que comparativamente el municipio de San Luis Potosí presta todos los servicios listados en la fracción III del artículo 115 de la CPEUM en tanto que los municipios de Matehuala, Rioverde y Soledad no prestan por sus condiciones socioeconómicas el servicio de mercados de abastos.

En cuanto a las formas de prestación de los servicios en los datos aportados encontramos que tiende a prevalecer la prestación directa de los servicios en los seis municipios. Como ya se mencionó los convenios intergubernamentales funcionan para la prestación de los servicios agua potable y seguridad en los municipios de Santa Catarina y Santo Domingo en tanto que los municipios de Matehuala y Rioverde han suscrito convenio con el Gobierno del Estado para la prestación del servicio de tránsito municipal.

En el caso del servicio del agua potable, drenaje y alcantarillado los datos refieren que en los municipios de San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez dicho servicio es prestado por un organismo intermunicipal (INTERAPAS) y en Rioverde y Matehuala su prestación se hace a través de un organismo descentralizado (SASAR Y SAPSAM, respectivamente).

Uno de nuestros hallazgos fue encontrar que la colaboración ciudadana en la prestación de los servicios de pavimentación de calles, recolección de basura y limpieza de calles es un instrumento útil para fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos municipales en la prestación de esos servicios.

En contraste encontramos que la concesión de los servicios es una forma poco utilizada por estos seis municipios en la prestación de los servicios a su cargo. De este modo los datos aportados refieren la concesión de panteones a particulares es una práctica utilizada por los gobiernos municipales de San Luis Potosí, Rioverde y Soledad de Graciano Sánchez aunque predomina el número de panteones públicos en estos municipios. En otros servicios no se encuentran experiencias de concesión.

A ese respecto vale la pena subrayar que dicha práctica parece estar inhibida en el caso de los servicios de policía y tránsito por la propia LOMSLP que limita la concesión de esos servicios municipales. En otros casos la concesión parece estar sujeta a cuestiones de orden económico y a factores políticos de los municipios. Un ejemplo de ello es el intento de la privatización del servicio de recolección de basura en el municipio de San Luis Potosí en 1993 y 1995 el cual generó una gran movilización social en contra de esa medida.

En municipios como Santo Domingo y Santa Catarina la concesión de los pocos servicios que prestan está prácticamente limitada por cuestiones económicas. En Matehuala y Rioverde el interés de sus gobiernos por privatizar el servicio de basura se ha enfrentado al nulo interés de los particulares para prestar ese servicio por la falta de economías de escala que se pudieran generar en la prestación de ese servicio.

Por lo que se refiere al análisis de la cobertura de los servicios públicos encontramos como ya se mencionó que esta presenta los mismos patrones de comportamiento que el conjunto de municipios del país y del estado. De este modo, en las cabeceras municipales los datos sugieren una mayor cobertura de los servicios en tanto que fuera de la cabecera los niveles de cobertura tienden a disminuir por cuestiones de la dispersión de la población y por el alto costo que representa llevar los servicios a las comunidades más alejadas.

En efecto al revisar los datos se pudo observar que en el caso de los servicios de pavimentación, mercados, rastros, limpieza de calles y recolección de la basura fuera de la cabecera municipal de Rioverde y Matehuala su cobertura es

nula y en los municipios de Santa Catarina y Santo Domingo esos servicios no existen. En ese sentido, vale la pena mencionar que aunado a este problema de cobertura fuera de la cabecera en los casos de Matehuala, Rioverde y Soledad la prestación y cobertura de los servicios de recolección de la basura está sujeta a su capacidad financiera toda vez que la inversión en los equipos para el transporte resulta costosa para los gobiernos municipales.

Por lo que se refiere al análisis de la capacidad administrativa encontramos que los municipios de Santa Catarina y Santo Domingo cuentan con estructuras administrativas muy incipientes y además las actividades de planificación están ausentes. Aunado a ello, el diseño institucional exenta a estos gobiernos municipales para contar dentro de su estructura administrativa con una Oficialía Mayor lo cual no contribuye a fortalecer su capacidad administrativa.

En ese contexto vale la pena subrayar que en todos los municipios encontramos la existencia de una Contraloría Interna para realizar las tareas de control fiscal y administrativo. No obstante ello, en ninguno de los seis casos se pudo observar la existencia de unidades administrativas de evaluación. Esto mismo, explica la ausencia de indicadores de gestión y cuadros de mando en las administraciones municipales de estos seis municipios.

En el caso de la planeación municipal se pudo corroborar que esta misma se realiza más con fines normativos, por ello no resulta extraño que los planes municipales de estos municipios suelen equipararse a catálogos de buenos deseos más que herramientas técnicas para la toma de decisiones.

Por último el análisis de la capacidad financiera a partir de los indicadores propuestos nos permitió observar una casi nula capacidad financiera de los gobiernos municipales. Comparativamente en el caso del municipio de San Luis Potosí los datos aportados sugieren que solo en algunos períodos el gobierno municipal ha tenido capacidad financiera para solventar con sus ingresos propios el gasto corriente. El contraste es el municipio de Santa Catarina el cual apenas cubre con sus ingresos propios el 4% del gasto corriente, esto se explica cuando en el

análisis encontramos que sus ingresos directos apenas representan el 1% de los ingresos totales

Lo anterior corrobora la falta de autonomía financiera y tributaria así como el grado de dependencia y la nula capacidad de inversión que viven los gobiernos municipales de estos seis municipios. Ciertamente la evidencia empírica aportada nos permitió encontrar que en los casos de Santo Domingo y Santa Catarina son municipios cuya autonomía financiera es casi nula ya que sus ingresos propios no superan el 5% de sus ingresos totales y por tanto sus niveles de dependencia con respecto a los ingresos indirectos y extraordinarios es superior al 90%.

Comparativamente el municipio de San Luis Potosí presenta una menor dependencia financiera ya que sus niveles de recaudación le permiten obtener en promedio un 47 % de sus ingresos totales a través del rubro de ingresos directos o propios, de ahí se explica que su dependencia hacia los ingresos indirectos y extraordinarios sea solo de un 53%. Comparativamente es menor que el grado de dependencia financiera observada en los municipios de Soledad de Graciano Sánchez, Matehuala y Rioverde cuya dependencia se ubica entre el 70 y el 75%.

Por lo que respecta a la capacidad de inversión no resulta extraño que al incurrir los gobiernos municipales en un alto gasto corriente su gasto de inversión se vea reducido. Comparativamente encontramos que el municipio de San Luis Potosí en promedio durante el período de nuestro estudio destinaba un 40,7% al gasto de inversión en tanto que el resto de los municipios no superaba el 30%. Lo cual consideramos que tiende a afectar su capacidad para prestar servicios y para crear infraestructura municipal.

14. Para cerrar este punto es importante señalar que la evidencia empírica aportada nos permite afirmar que el Gobierno del Estado de San Luis Potosí no cuenta con la capacidad financiera para descentralizar más recursos a sus municipios y con ello poder fortalecer su capacidad financiera toda vez que sus finanzas publicas presentan también un esquema de alta dependencia financiera de casi el 95% con respecto a las participaciones federales. Aunado a ello en la

década de los noventa se incrementó su deuda pública lo cual limita todavía más su capacidad financiera y el poder apoyar a sus municipios.

15. Por otra parte, con la evidencia empírica aportada encontramos que las constituciones estatales además de garantizar a los gobiernos municipales las facultades y competencias otorgadas por la CPEUM en su artículo 115 los han incorporado en el proceso legislativo. Esta medida vale la pena subrayar otorga a los gobiernos municipales el derecho de iniciativa de leyes y al mismo tiempo reconoce su papel como órgano legislativo para aprobar o rechazar con su voto las reformas constitucionales que el Congreso del Estado apruebe como parte de su trabajo legislativo.

De este modo, las reformas constitucionales en los estados requieren del voto aprobatorio de los ayuntamientos del estado. Ciertamente esta prerrogativa otorgada a los ayuntamientos representa un medio de defensa para los propios gobiernos municipales en contra de aquellos actos discrecionales de parte del Congreso del Estado o del Poder Ejecutivo cuyas reformas pretendan atentar contra la autonomía municipal. Claro está que en aquellas entidades federativas donde el cambio político en el ámbito municipal se ha retardado, esta situación otorga el margen de maniobra al Gobernador para tener la mayoría de los ayuntamientos y con ello lograr la aprobación mayoritaria de las leyes en el Congreso del Estado.

En ese sentido se puede dimensionar la importancia que para la autonomía municipal tiene la incorporación de los ayuntamientos en el proceso legislativo estatal, sobre todo si tomamos en cuenta que a lo largo de nuestro trabajo aportamos evidencia empírica que corrobora la intervención de los gobernadores en la vida política municipal. En ese contexto sin duda podemos afirmar que la reforma municipal de 1983 representó un dique institucional a dicha intervención discrecional en contra de la autonomía municipal.

BIBLIOGRAFÍA

- Acedo Blanca y Saiz, Mariana, "Los sistemas municipales en México: la incorporación del Principio de representación proporcional", ensayo presentado en el Seminario de Gobierno Local en México: Estudios Comparativos, 1º. De Junio de 1998, Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), México, 1998.
- Acedo M., Blanca, Representación Política y Sistemas Electorales Municipales, Centro de Estudios para la Reforma Municipal, México, 1999.
- Acedo M., Blanca, "Los sistemas electorales municipales en México: la incorporación del principio de representación proporcional", en Martínez Uriarte, Jacqueline y Díaz Cayeros, Alberto (coord.). De la descentralización al federalismo: estudios comparados sobre el gobierno local en México, Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), México, 2003, pp. 279-344.
- Acedo, Blanca M, "Representación política y sistemas electorales municipales", en página de Internet <http://www.municipio.org.mx> CIDE, México, 1999.
- Acedo, Blanca y Saiz Mariana, "Diagnostico de la integración de los Ayuntamientos. Base jurídica y desempeño electoral", Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México, 1997.
- Acevedo Prieto, Luis Francisco, "Estructura y funcionamiento de la administración municipal de San Luis Potosí, S.L.P", en Sobrino, Jaime (coord.), Una mirada a los gobiernos municipales en México, El Colegio Mexiquense A.C., Zinacatepec, Estado de México, México, 1999, pp. 51-108.
- Acevedo Valenzuela, José Luis, "Convenio de Desarrollo Municipal del Estado de México", en Estudios Municipales, CENEMUN, año I, no. 2, Marzo - Abril, México, 1985, pp. 79-98.
- Acosta Arévalo, José Octavio, " Las relaciones políticas de los gobiernos locales", en Página de Internet del Centro de Servicios municipales Heriberto Jara - UNAM: www.serpiente.dgsca.unam.mx/cesem
- Agranoff, Robert, "Building Development Capacity in Nonmetropolitan Communities", Public Administration Review, 1994, 54:5: pp. 426-433.
- Agranoff, Robert, Las Relaciones y la Gestión Intergubernamentales, en Bañón y Carrillo, La Nueva Administración Pública, Alianza, Madrid, 1997, pp. 125 -170.
- Agranoff, Robert and Mc Guire, Michael, "Multi-Network Management: Collaboration and the Holow State in Local Economy Policy", Journal of public administration Research and Theory, vol. 8. Núm. 3, January, 1998, pp. 67-91.
- Agranoff, Robert, Marcos para el Análisis Comparado de las RIG, Madrid, Papeles de Trabajo del Instituto Universitario Ortega y Gasset, Numero. 0291, Madrid, 1991.

- Agranoff, Robert, *Las Relaciones y la Gestión Intergubernamentales*, en Bañón y Carrillo, La Nueva Administración Pública, Alianza, Madrid. 1997.
- Aguayo Quezada, Sergio, *El almanaque mexicano* (ed.), Grijalbo/Hechos confiables, México, 2000.
- Aguilar Camín, Héctor, " México al fin del milenio: a mitad del camino", en *Revista de Occidente*, enero, 1998, Madrid, España.
- Aguilar Villanueva, Luis F. " El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática", en Hernández Chávez, Alicia (1994), *Presidencialismo y Sistema Político*, México y los Estados Unidos, COLMEX-FCE, México.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando, " Política y gobierno del estado", *Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.*, Año II, no.4, Octubre, 1990, México, pp. 232-256.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando, "El Federalismo Mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", Hernández Chávez, Alicia. (coord.), *¿Hacia un nuevo Federalismo?*, FCE-COLMEX, México, 1996, pp. 109-152.
- Aguirre, Alberto y Cabildo, Miguel, " Lío judicial y diplomático por una recolectora de basura en Naucalpan", en *Revista PROCESO*, no. 923, 11 de Julio, México, 1994.
- Alba Tercedor, Carlos R. Y Vanaclocha, Francisco J., *El Sistema Político Local: un nuevo escenario de gobierno*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 1997.
- Alcántara Sáez, Manuel, *Sistemas Políticos de América Latina*, vol. II, Tecnos, Madrid, 2008.
- Alcántara Sáez, M., Cuando hablamos de ciencia política, ¿de qué hablamos?, en *Revista Mexicana De Ciencia Política*, (4), México, 2003, pp.147—178.
- Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg (eds.), *Partidos políticos de América Latina*. Centroamérica, México y República Dominicana, Universidad de Salamanca, España, 2001.
- Alcántara Sáez, Manuel y Martínez, Antonia (comp.), *México frente al umbral del siglo XXI*, CIS, Madrid, España, 1992.
- Alderete Ibarra, Enrique, " Algunas semejanzas en la estructura y facultades de los organismos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal y en las Leyes de Coordinación Fiscal de los estados y sus municipios", *Revista hacienda pública*, Año 14, no. 47, INDETEC, Guadalajara, México, 1994, pp. 67-77.
- Aldulcin Abitia, Enrique, *Los valores mexicanos*, Fondo de Cultura Banamex A.C., México, 1991.
- Almond, Gabriel y Powell, B., *Política comparada*, Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1972.
- Alonso, J. (Coord.), *Cultura política y educación cívica*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1994.
- Altamirano Santiago, Mijael, *El senado mexicano en una perspectiva comparada*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2001, Tesis Inédita.

- Altamirano, Santiago, Mijael, *El Senado en las democracias contemporáneas: el caso mexicano desde una perspectiva comparada*, Plaza y Valdez, México, 2004.
- Álvarez Icaza, María, " Servicios públicos en el municipio", en Bohem de Lameiras, Briggitt, *el Municipio en México*, editado por el Colegio de Michoacán, Morelia, Michoacán, México, 1987.
- Álvarez, Erendira y Castro Soto, Oscar, "Agenda para la reforma municipal: participación ciudadana y gobierno local", en página de Internet <http://www.municipio.org.mx> CIDE, México, 1999.
- Alvira Martín, Francisco, *Metodología de la evaluación de programas*, Cuaderno Metodológico número 2, CIS, Madrid, 2002.
- Amorós Perich, Moisés, " La Descentralización como acercamiento a la ciudadanía", en Botella Coral, Juan (coordinador), *La ciudad democrática*, ediciones del serval, Barcelona, España, 1999, pp. 175-204.
- Amorós Perich, Moisés, "Participación ciudadana y postburocrática en el gobierno local", en *Revista Valenciana d' Estudis Autonomics*, no. 23, Valencia España, 1998, pp. 265 –284.
- Andersen, Arthur, *La Privatización como alternativa: Metodología y experiencias internacionales*, Arthur Andersen, Madrid, España 1994.
- Anduiza Perea, Eva, Crespo, Ismael, y Méndez Lago, Mónica, *Metodología de la Ciencia Política*, Cuadernos Metodológicos CIS, 28, Madrid, España, 1999.
- Añorve Baños, Manuel, *Servicios Públicos Municipales*, Editorial Porrúa, México, 1998;
- Aragón Salcido, María Inés, *El Municipio en México ¿Bases normativas o reglamentos autónomos?*, Instituto Sonorense de Administración Pública A.C. y CEDEMUN (ISAP—CEDEMUN), México, 1995.
- Araya Jiménez, María del Carmen, << San Luis Potosí: Una extraordinaria elección>>, en Valdés, Leonardo (coord.), *Elecciones y Partidos Políticos en México*, 1993, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1994.
- Arbezu Verduzco, Luis Ignacio, "Política gubernamental y planeación en México", *Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.*, Año II, no.3, Julio, México, 1990.
- Arellano, Rogelio, "Nuevas alternativas a la descentralización fiscal en México", en Hernández Chávez, Alicia (coordinadora), *¿Hacia un nuevo Federalismo?*, FCE-COLMEX, México, 1996, pp. 203-224.
- Arellano Rogelio (comp.), *Federalismo Fiscal*, Fundación Mexicana Cambio XXI-Luis Donaldo Colosio, México, 1994.
- Arend, Lijphart, *Características del método comparativo*, Centro de Estudios de Política Americana—serie teórico—metodológico no. 1, Madrid, Junio de 1993.
- Arenilla Sáez Manuel y José Manuel Canales Aliende, *Gobierno y Pacto Local*, MAP, Madrid, 1999.
- Arenilla Sáez, Manuel (1991). *Modernización de la administración periférica*, Madrid, MAP.

- Arnoldo Córdova (1972), la formación del poder político en México, Serie Popular, editorial Era, México.
- Arrellano Gault, David y Rivera Sánchez Liliana, " Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social", en Gestión y Política Pública, Vol. VIII, no. 1, CIDE, México, 1999, pp. 89-119.
- Arrellano Gault, David, "El municipio y las políticas sociales", cuadernos de debate de la agenda para la reforma municipal en México, consultado en página de Internet <http://www.municipio.org.mx> CIDE, México, 1999.
- Arreola Ayala, Álvaro, "Elecciones Municipales", en González Casanova, Pablo (coord.) Las Elecciones en México. Evolución y perspectivas, 2ª. Edición, Siglo Veintiuno e IIS- UNAM, México, 1985.
- Aspe Armella, Pedro, El Camino Mexicano de la Transformación Económica, FCE, México, 1993.
- Asíz Nassif, Alberto, "El rompecabezas Salinista: recuento político de un gobierno", en Cavarozzi, Marcelo (coord.), México en el desfiladero: los años de Salinas, FLACSO-México, México, 1997.
- Azis Nassif, Alberto, << San Luis Potosí: la repetición de un agravio>>, México, Eslabones, enero-junio, No. 3, México, 1992, pp.6-19.
- Azofra, María José (1999), Cuestionarios, cuadernos metodológicos, no. 26, CIS, Madrid, España.
- Badie, B., Hermet, G., & Córdoba, M., *Política comparada*. Fondo de Cultura Económica México, 1993.
- Baena del Alcázar, Mariano, Curso de ciencia de la administración, Tecnos, Madrid, 2000.
- Baena del Alcázar, Mariano, "Problemas del gobierno local en España con especial referencia a la organización administrativa de los entes locales", en Cuadernos de Gobierno y Administración, no. 1, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, España, 2000, pp. 11 – 21.
- Baena del Alcázar, Mariano (1992), Instituciones Administrativas, Marcial Pons Editorial, Madrid, España.
- Baena del Alcázar, Mariano, Curso de ciencia de la administración, Tecnos, Madrid, 1990.
- Baena del Alcázar, Mariano, Curso de Ciencia de la Administración, Tecnos, Madrid, España, 1985.
- BANAMEX (Banco Nacional de México), Perfil socio—político estatal, Banamex, México, mayo, 2003.
- Banamex—Accival, México electoral. Estadísticas federales y locales 1970—2000, Banamex—Accival, CD, 2001.
- BANOBRAS - INAP, Servicios Públicos Municipales, México, 1989.
- BANOBRAS- INAP, Manual de Hacienda Pública Municipal, México, 1989.

- Ballart, Xavier. ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?: aproximación sistemática y estudios de caso. MAP- INAP, Madrid, 1992.
- Barragán Barragán, José, Introducción al Federalismo, UNAM, México, 1978.
- Barrera, Augusto, et al., Participación, Descentralización y Gestión Municipal: Elementos para una reforma democrática, 2ª. Edición, Centro de Investigaciones, Quito Ecuador, 1998.
- Bartolini, Stefano, Tiempo de Investigación comparativa", en Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo, La Comparación en las ciencias sociales, Alianza editorial, Madrid, España, 1999, pp. 105-150.
- Bazdresch Parada, Miguel, " Gestión municipal y cambio político", en Merino Huerta, Mauricio, En busca de la democracia municipal, COLMEX, México, 1994.
- Becerra Chávez, Pablo Javier, "las elecciones municipales y el sistema de partidos en México: 1995—1997", en Vega Hernández, Rodolfo (coord.), el Municipio. (2002, pp.11—22).
- Beltrán, Ulises, "Encuesta Nacional sobre el votante mexicano: primeros resultados", en Política y gobierno, vol. IV, no. 2, segundo semestre, CIDE, México, 1997, pp. 407-470.
- Beyer de Roalandini, Carmen E., "La Legislación Hacendaría Municipal y la Coordinación Fiscal", Estudios Municipales, CEDEMUN, Año I, no.1, México, 1985, pp. 23-36.
- Bizberg, Ilan, " Legitimidad y cultura política: una discusión teórica y una revisión del caso mexicano", en Revista Mexicana de Sociología, vol. 59, No 1, enero-marzo, UNAM, México, 1997, pp. 3-18.
- Blanca Acedo Padilla y Héctor Padilla, <<Diseño de Sistemas Electorales Democráticos>>, presentado en la mesa 1, del 2º. Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales, México, 2001, consultado en www.iglom.iteso.mx
- Blondel, J., y Duverger, Maurice, El Gobierno: estudios comparados, Alianza editorial, Madrid, España, 1981.
- Bojórquez, C., "Consideraciones actuales en Materia de Deuda Pública Municipal", en revista Hacienda Municipal, INDETEC, 21 (74), México, 2001, pp. 28—31.
- Borja, Jordi y Castell Manuel, Local y Global, la gestión de las ciudades en la era de la información, editorial Taurus, Madrid, 1997.
- Borja, Jordi, Calderón, Fernando, Grossi, María y Peñalva, Susana (editores), Descentralización y Democracia: Gobiernos locales en América Latina, CLACSO-SUR-CEUMT-Barcelona colección de estudios urbanos, Santiago de Chile, 1989.
- Borja, Jordi, *Descentralización y participación ciudadana*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España, 1987.
- Borjas García, Hugo Alejandro, Las relaciones gobierno-partido en el sistema político mexicanos con especial énfasis al Estado de San Luis Potosí (1978-1997). Instituto Universitario Ortega y Gasset. Madrid, 2002. Tesis Inédita.

- Borjas Benavente, Adriana Leticia; El tratamiento periodístico de la información del movimiento político denominado Navismo: 1958-1963. Tesis para obtener el título de Licenciada en Comunicación por la Universidad Iberoamericana, México, 1992, pp.163-164
- Botella Coral, Juan (coordinador), La ciudad democrática, ediciones del serral, Barcelona, España, 1999.
- Botella, Joan, " Gobierno Local y democracia en España: experiencias, problemas y líneas de futuro", en Botella Coral, Juan (coordinador), La ciudad democrática, ediciones del serral, Barcelona, España, 1999, pp. 205-222.
- Bowman, Margaret, Democracias locales: un estudio comparativo, Colección Popular no. 404, FCE, México, 1989.
- Briceño Guzmán, Liliana Entel, "Concesión del Servicio de limpia, recolección y disposición final de desechos sólidos en el Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo", en Revista Hacienda Pública no.61, INDETEC, diciembre, México, 1997.
- Brown, David L., y Glasgow, Nina L, Capacity Building and Rural Government Adaptation to Population Change, in Cornelia B. Flora y James A. Christenson (eds.), Rural Policies for the 1990's. Boulder, Westview, 1991
- Brugé, Q, y Goma Ricard, "*Nuevos Modelos de Gestión y Organización Pública*", en Autonomies, número 14, julio de 1994, Barcelona, España.
- Buchanan, et al. El sector público en las economías de mercado", Espasa Calpe, S.A., Madrid, España, 1979.
- Buchanam, James M., y Flower, Marilyn R, introducción a la ciencia de la hacienda pública, Editorial de derecho financiero, Madrid, España, 1982.
- Buendía Loredo, Jorge, "El elector mexicano en los noventa: ¿un nuevo tipo de votante?", en Política y gobierno, vol. VII, no. 2, CIDE, México, 2000, pp. 317-352.
- Burgess, Philip M. (1975), "Capacity Building and the Element of public Management ", Public Administration Review, December, pp. 705-716.
- Caballero, Alejandro, Salvador Nava. Las Últimas Batallas; Editorial La Jornada 1ª edición, México, 1982.
- Cabrero Enrique y David Arellano (coordinadores), Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009, CIDE, México, 2011.
- Cabrero, Enrique (coordinador) (2009), Competitividad de las ciudades en México: La nueva agenda urbana, CIDE-Secretaría de Economía, México, 2009.
- Cabrero Enrique y Ady P. Carrera Hernández (coordinadores), Innovación Local en América Latina. CIDE, México, 2008.
- Cabrero, Enrique, Para Entender el Federalismo de los Estados Unidos Mexicanos, Nostra Ediciones, México, 2007.

- Cabrero Mendoza, Enrique, *Políticas públicas municipales: Una agenda en construcción*, Miguel Ángel Porrúa- CIDE, México, 2003.
- Cabrero Enrique (2002), "Innovación Institucional, Reforma Gubernamental y Acción Pública Local", Ponencia Presentada en el Foro San Luis Visión 2025, 4 al 6 de Septiembre de 2002, San Luis Potosí, México.
- Cabrero Enrique, "Reformas inspiradas en el New Public Management, para una realidad que busca una New Public Governance. Reformas gubernamentales <<en tensión>> en Municipios Mexicanos", Ponencia Presentada en el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, 9 a 11 de Julio de 2002, Salamanca, España.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Orihuela Isela, *Expansión financiera y gestión hacendaria en municipios en México*, CIDE, México, 2000.
- Cabrero Mendoza, Enrique (comp.), *Gerencia Pública Municipal: Conceptos Básicos y Estudios de Caso*, Porrúa - CIDE, México, 1999.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1999), "Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México", Consultado en página de Internet <http://www.municipio.org.mx> CIDE, México, 1999.
- Cabrero, Enrique y García del Castillo. *La Gestión de servicios urbanos: un reto a la innovación en los gobiernos locales*, Documento de Trabajo Núm. 15, CIDE, México, 1999
- Cabrero Mendoza, Enrique, Flamand Gómez, Laura, Santiago Rodall, Claudia y Vega Godínez, Alejandro (1997), "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local", en *Gestión y Política Pública*, vol. VI, no. 1, primer semestre, CIDE, México, 1997, pp. 329—387
- Cabrero Mendoza, Enrique (comp.) (1995), *Los Dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la Gestión Hacendaria en Municipios Urbanos de México*, Miguel Ángel Porrúa - CIDE, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique, *La Nueva Gestión Municipal en México: Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales*, Porrúa -CIDE, México, 1993.
- Caïs, Jordi, *Metodología del análisis comparativo*, cuadernos metodológicos, no. 21, CIS, Madrid, España, 1997.
- Calvillo Unna, Tomás y Sergio Cañedo Gamboa, *El Congreso del Estado de San Luis Potosí y la Nación. Selección de documentos (1824-1923)*, El Colegio de San Luis-H. Congreso del Estado, San Luis Potosí, México, 2000.
- Campos Ochoa, José Isabel, "Propuestas de reforma al marco jurídico de los municipios", en Escobedo Delgado, Juan Francisco (1996), *Régimen político y transición democrática en México*, Imprenta Rosas Puebla, Tepic Nayarit, México, 1996, pp. 85-92.
- Candelario Uribe, José, " Algunos aspectos de la problemática municipal en materia de deuda pública y alternativas de solución", *Revista hacienda pública*, Año 13, no. 44, INDETEC, Guadalajara, México, 1993, pp. 4-16.

- Carbonell, Miguel. Para Entender el Poder Judicial de los Estados Unidos Mexicanos, Nostra Ediciones, México, 2005.
- Cárdenas Enrique, La política económica en México: 1950—1994, FCE, México, 1995.
- Cárdenas Gracia, Jaime, " El municipio y la reforma del Estado", en Municipio mexicano, no. 1, abril, México, 1997.
- Cárdenas, Jaime et al., Para Entender la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Nostra Ediciones, México, 2007.
- Carmagnani, Marcelo (coord.), Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina, COLMEX-FCE, México, 1993.
- Carpizo, Jorge (1991). Estudios Constitucionales, Porrúa, México, 1991.
- Carpizo, Jorge (1989), "Evolución y perspectiva del régimen municipal en México", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No 8-9, octubre 82 / marzo 89, INAP, México, 1989.
- Carpizo, Jorge, " Evolución y perspectiva del régimen municipal en México", en Estudios Municipales, CENEMUN, año I, no. 5, Septiembre - Octubre, México, pp. 35 – 46, 1985.
- Carpizo, Jorge, "Sistema federal mexicano", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No 3, octubre-diciembre, INAP, México, 1981.
- Carpizo, Jorge, La constitución de 1917, UNAM, México, 1979.
- Carpizo, Jorge, El presidencialismo en México, Editorial Siglo XXI, México, 1978
- Carrillo Ulises, "La Ronda Perversa. Los efectos de la segunda vuelta electoral", en Revista Este País, número 88, México, 1998.
- Casar Pérez, María Amparo y Ricardo Madrid, "Las elecciones de 1998: la distribución del poder en México", en Revista Nexos, no. 247, México, Julio de 1998.
- Casar, María Amparo e Ignacio Marván (coord.), Gobernar sin Mayoría: México 1867—1997, CIDE, México, 1998.
- Castañeda Castañeda, Angilberto, " Fuentes de ingresos municipales en algunos países de América Latina", Revista hacienda pública, Año 14, no. 46, INDETEC, Guadalajara, México, 1994, pp. 35-46.
- Castro Sahui, Cesar Augusto, Evaluación de Políticas Públicas: el Programa Oportunidades Supera/ Oportunidades en San Luis Potosí, INAP- COPOCYT, México, 1997.
- CEDEMUN, Sistema Nacional de información Municipal, Centro de Desarrollo Municipal, versión CD, México, 2000.
- CEDEMUN, Los Municipios de México, Centro de Desarrollo Municipal, versión CD, México, 1997.
- CEDEMUN, Censo Municipal, editado por SEGOB- INEGI-CEDEMUN, México, 1997.

- CEDEMUN, Gobierno y Administración Municipal en México, Centro de Desarrollo Municipal, México, 1993.
- Cejudo, Guillermo (2007). Para Entender los Gobiernos Estatales de los Estados Unidos Mexicanos, Nostra Ediciones, México, 2007.
- Cejudo González, Julio Arturo., "Reglamentación de los Servicios Públicos Municipales", en revista Hacienda Municipal, INDETEC, 20 (71), México, 2000, pp.105—108.
- Cejudo González, Julio Arturo, Regulación de los servicios públicos municipales, INDETEC, México, 2001.
- Centro Nacional de Estudios Municipales, "Cuadro Comparativo del Artículo 115 Constitucional", en Estudios Municipales, CNEM, Año I, no. 5, México, 1985, pp.137-148.
- Centro Nacional de Estudios Municipales, "Decreto de Creación del Centro Nacional de Estudios Municipales", en Estudios Municipales, CNEM, Año I, no. 5, México, 1985, pp.131-135.
- Centro Nacional de Estudios Municipales, El municipio mexicano, CNEM, México, 1985.
- Centro Nacional de Estudios Municipales, El Desafío Municipal, CNEM- SEGOB, México, 1985.
- Centro Nacional de Estudios Municipales, " Reseña, el municipio en México", en Estudios Municipales, CNEM, año II, no. 10, Julio - Agosto, México, 1986, pp. 229 -240.
- Chávez Presa, Jorge y Hernández Trillo, Fausto, " Hacia el federalismo fiscal en México", en Gestión y Política Pública, Vol. V, no. 2, CIDE, México, 1996, pp. 475-486.
- Chávez, J., "Subsistema de Gasto Público", Memorias de la XXVIII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Mazatlán, México, 1996.
- Cipriano Flores Cruz, "El sistema Electoral por Usos y Costumbres: El caso de los Municipios Indígenas del Estado de Oaxaca", en J. Jesús Orozco Henríquez (comp.), Democracia y Representación en el umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo I, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación- IFE-UNAM- Universidad de Quintana Roo y PNUD, México, 1999.
- CLAD, Una Nueva Gestión Pública para América Latina, Caracas, 1998
- CLAD, Municipalización de los servicios sociales en América Latina, Caracas, 1996.
- Colín, Mario, " El municipio libre, editado por el gobierno del estado de México, Toluca, estado de México, México, 1978.
- Coller, David, " The comparative Method", en W. Finifter, Ada (1993), Political Sciencie: the state of the discipline II, American Political Sciencie Association, Washington D.C., 1993, pp. 105-119.
- Coller, Xavier, Estudio de Caso, cuadernos metodológicos, no. 30, CIS, Madrid, España, 2000.
- Collier, David, " El Método comparativo: dos décadas de cambios", en Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (1999), La Comparación en las ciencias sociales, Alianza editorial, Madrid, España, 1999, pp. 51-80.

- Concepción Montiel, Luis Enrique, El discurso Presidencial en México: El Sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2001. Tesis Inédita
- Concepción Montiel, Luis Enrique, El discurso Presidencial en México: El Sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Universidad Autónoma de Baja California-Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.
- Conde Bonfil, Carola (compiladora), Agenda para la reforma municipal en el Estado de México, Colegio Mexiquense, Zinacantanpetl, 2000.
- Conde Bonfil, Carola, Innovación financiera y participación ciudadana: el caso de Naucalpan de Juárez, El colegio Mexiquense, Toluca, México, 1996.
- CONAPO, Índices de Marginación, México, Consejo Nacional de Población, 2000, www.conapo.gob.mx/publicaciones
- CONAPO, La población de los municipios de México 1950-1990, Consejo Nacional de Población, UNO servicios gráficos, México, 1994.
- Consulta Mitofski, "San Luis, Encuesta de Evaluación Gubernamental", en <http://www.consulta.com.mx/evalgob/slp>.
- Córdova Arnoldo, La formación del poder político en México, 5ª. Edición., Era, México, 1977.pp.24
- Córdova Montoya, "Diez lecciones de reforma económica en México", en Revista Nexos, No. 58, Febrero, México, 1991.
- Corona Armata, Gabriel, "Las relaciones de la dirigencia del Partido Acción Nacional con el Gobierno Federal en México: 1988-2000", en Reveles (2002), pp.67- 103.
- Corona Ramón, Juan Francisco y Díaz Álvarez, Amelia, Teoría básica de la hacienda pública, Ariel economía, Barcelona, España, 1994.
- Corona Ramón, Juan Francisco, Costas Terrones, Juan Carlos, y Díaz Álvarez, Amelia, Introducción a la Hacienda Pública, editorial Barcanova, Barcelona, España, 1988.
- Cosío Villegas, Daniel, El estilo personal de gobernar, cuadernos Joaquín Mortíz, México, 1974.
- Cosío Villegas, Daniel, El sistema político Mexicano, Cuadernos Joaquín Mortíz, México, 1972.
- Covarrubias Dueñas, José de Jesús, La autonomía Municipal en México, Editorial Porrúa, México, 1998.
- Crespo, José Antonio, Votar en los estados: análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México, Porrúa - Fundación Naumann-CIDE, México, 1996.
- Crespo, José Antonio, " La evolución del sistema de partidos en México", en Foro internacional, no. 124, Abril-Junio, COLMEX, México, 1991.
- Crozier, Michel, Estado Moderno, Estado Modesto, FCE, México, 1987.
- Dalia, B. Barrera y A. Massolo, Mujeres que gobiernan municipios, COLMEX, México, 1998.

- Dávalos Morales, José, "Los trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y municipios, dentro de los beneficios mínimos del artículo 123", en Cuadernos del IJ—UNAM 115, No. 2, UNAM, México, 1986, pp.661 y s.s.
- De Remes, Alain, Banco de Datos Electorales a nivel municipal 1980–1999, CD– ROM, CIDE, México, 2000.
- De la Madrid Hurtado, Miguel y Alejandra Lajous, Cambio de rumbo: testimonio de una presidencia: México 1982-1988, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
- De la Madrid Hurtado, Miguel, " La reforma del estado en México: una perspectiva histórica", en Gestión y Política Pública, Vol. V, no. 2, CIDE, México, 1996, pp. 329-346.
- De la Madrid Hurtado, Miguel, el Marco Legislativo para el Cambio, 4 tomos, editado por Presidencia de la República, México, 1983.
- De la Torre Rodríguez, José Federico, La planeación estrategia vinculada al desarrollo municipal: Un análisis de viabilidad para su puesta en marcha en el municipio de San Luis Potosí. Memoria Final para obtener el título del Master en Gestión Pública, UCM, Madrid, 1998.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), " Decreto de Reforma al artículo 115 de la Constitución General de la República", 3 de Febrero, México, 1983.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), " Decreto del Programa Nacional de descentralización", 24 de Junio, México, 1985.
- Díaz Calleros, Alberto, " Diez mitos sobre el federalismo mexicano", en Merino Huerta, Mauricio (coord.), La ciencia política en México, FCE, México, 1999, pp. 138-160
- Dogan, Matei y Pahre Robert, Las nuevas ciencias sociales: la marginalidad creadora, editorial Grijalbo, traducción al castellano a cargo de Castillo C. Argelia, México, 1993.
- Domínguez Vargas, Sergio, " Descentralización y municipio", en Estudios Municipales, CENEMUN, año II, no. 10, Julio - Agosto, México, 1986, pp. 105 -132.
- Donahue, John D., La decisión de privatizar fines públicos y medios privados, Paidós, Barcelona, España, 1991.
- Dror, Yehezkel, "Fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos en materia de formulación de políticas", en Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, no. 7-8, septiembre de 1996-abril de 1997, pp. 189-202.
- Dror, Yehezkel, "Las capacidades de gobernar y la integración Europea", en Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, INAP, núm. 4, septiembre-diciembre, Madrid, España, 1995.
- Dror, Yehezkel, La capacidad de gobernar, informe al Club de Roma, (traducción al castellano a cargo de Carmen Aguilar), título original en inglés, Te capacity to government. Report to the Club of Rome, editorial Galaxia Gutember, Valencia, España, 1994.
- Dror, Yehezkel, "La reforma del estado: reto de la democracia, mejoramiento de la capacidad para gobernar América Latina", en página de internet del Comité latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), www.clad.org.ve

- DUFF & PHELPS de México, Perfil de Calificaciones, Primer Trimestre, México, 1999.
- Duverger, Maurice, Métodos de las ciencias sociales, Ariel, Barcelona, España, 1981.
- Elazar, Daniel J., Exploración del Federalismo, Editorial Hacer, (Traducción al Español), Barcelona, España, 1990.
- Elazar, Daniel J., "La no centralización constitucionalizada", Hernández Chávez, Alicia (coordinadora), ¿Hacia un nuevo Federalismo?, FCE-COLMEX, México, 1996, pp. 153-176.
- Elizondo, Carlos y Blanca Heredia, <<La instrumentación política de la reforma económica: México, 1985—1999>>, en Zona Abierta 90/91, Madrid, España, 2000, pp. 51—90.
- Escobedo Delgado, Juan Francisco, Persistencia y cambio del régimen político en México: las razones del pasado, tesis inédita, UCM, Madrid, España, 1998.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro, "Alternancia, Gobiernos Locales y Participación Política en México", Trabajo presentado en el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca. España, Julio de 2002.
- Espinoza Toledo, Ricardo, " Superpresidencialismo y régimen presidencial en México", en Merino Huerta, Mauricio (coord.), La ciencia política en México, FCE, México, 1999, pp. 56-74.
- Faya Viesca, Jacinto, "Visión histórica del municipio como institución política", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 4, octubre-diciembre, México, 1981.
- Faya Viesca, Jacinto, El Federalismo mexicano: régimen constitucional del sistema federal, Porrúa, México, 1998.
- Fernández Ruiz, Jorge (coord.), Régimen jurídico municipal en México, Porrúa, México, 2003.
- Fernando Carmona et al., El milagro mexicano, México, Nuestro Tiempo, 1973.
- Ferris, James, "Iniciativas del Gobierno Local para la prestación de servicios", papel de trabajo, no. 0493 Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, España, 1993.
- Ferris, James, Iniciativas locales para la prestación de servicios públicos, en Bañón y Carrillo, La Nueva Administración Pública, Alianza, Madrid, 1997, p175-176.
- Fiszbein, Ariel. 1997. "The Emergence of Local Government Capacity: Lessons From Colombia". *World Development* 25(8): 1029-1043.
- Fix Zamudio, Héctor, Derecho Constitucional Comparado, Porrúa, México, 2000.
- Flores Caballero, R., " El Municipio: colonial y republicano", en Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal, no. 18 - 19, INAP, México, 1996.
- Flores González, Rodolfo, "A Contracorriente: las mujeres y su derecho al voto en San Luis Potosí en 1923", en, Revista Voces, CEE, número 5, Marzo—Abril, San Luis Potosí, 2001, pp.24—25.
- Foro Nacional Hacia Un Auténtico Federalismo, Memoria, Comité Organizador del Foro, León Guanajuato, México, 1985.

- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Porrúa, vigésima octava edición, México, 1989.
- Gamas Torruco, José, "Federalismo y municipalismo", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No 8-9, octubre 82 / marzo 89, INAP, México, 1989.
- García, Adame, El derecho municipal en México: el municipio base fundamental del federalismo en México, Porrúa, México, 2009.
- García del Castillo, Rodolfo. Los Municipios en México; los retos ante el futuro, Porrúa- CIDE, México, 1999.
- García del Castillo, Rodolfo, "La modernización administrativa y los servicios públicos municipales", en página de Internet <http://www.municipio.org.mx> CIDE, México, 1999.
- García del Castillo, Rodolfo, " Los gobiernos locales en México ante el nuevo federalismo", en Revista Política y Cultura, no. 7, segundo semestre, UAM-X, México, 1997.
- García del Castillo, Rodolfo, " La gestión de los servicios urbanos: un reto a la innovación en los gobiernos locales", Garrocho, Carlos y Sobrino, Jaime (coord.), Sistemas metropolitanos, nuevos enfoques y prospectiva", editado por el Colegio Mexiquense - SEDESOL, México, 1995.
- García del Castillo, Rodolfo y Hernández Torres, Misael (1994), Formas clave para la prestación de los servicios públicos municipales, Documento de trabajo, no. 16, CIDE - DAP, México, 1994.
- García del Castillo, Rodolfo, " Retos y perspectivas de la administración municipal en México", en Gestión y Política Pública, Vol. III, no. 2, segundo semestre, CIDE, México, 1994, pp. 399-449.
- García del Castillo, Rodolfo, Cobertura y calidad de los servicios municipales: estudio sobre el Estado de México, Documento de Trabajo, no.12, CIDE - DAP, México, 1993.
- García del Castillo, Rodolfo, Análisis del Municipio mexicano, parte I, Documento de Trabajo, no. 32, CIDE - DAP, México, 1992.
- García del Castillo, Rodolfo, Análisis del Municipio Mexicano, parte II, Documento de Trabajo, no. 33, CIDE - DAP, México, 1992.
- García del Castillo, Rodolfo, Los servicios públicos municipales, Documento de Trabajo, no. 3, CIDE - DAP, México, 1992.
- Gargan, John J., "Consideration of Local Government Capacity", Public Administration Review, number 41, 1981, pp. 649-658.
- Garza Villarreal, Gustavo, La gestión municipal en el área metropolitana de Monterrey, 1989, 1994, IISUNAM—Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.
- Gil Villegas, Francisco, "Descentralización y democracia: una perspectivas teórica", en Torres, Blanca (comp.), Descentralización y democracia en México, COLMEX, México, 1986.
- Gilly, Adolfo, " El Perfil del PRD", en Revista NEXOS, no. 152, Agosto, México, 1990.
- Gobierno del Estado y Universidad Autónoma Metropolitana, *Municipalización en Guanajuato: una estrategia para el fortalecimiento municipal*, México, 2000.

- González Casanova, Pablo, El estado y los partidos políticos en México, ensayos, Ediciones ERA, México, 1985.
- González Casanova, Pablo (coord.), Las elecciones en México, evolución y perspectiva, siglo XXI, México, 1985.
- González Compean, Miguel, " La Política Social 1989-1994; las virtudes y los excesos de solidaridad", en Alcocer, Jorge (coord.), Elecciones, Dialogo y Reforma II, Nuevo Horizonte editores-CEPNA, México, 1985.
- González Oropeza, Manuel, El Federalismo, IJ - UNAM, México, 1995.
- González Oropeza, Manuel, La intervención federal en la desaparición de poderes. UNAM-IJ, México, 1987.
- González Oropeza, Manuel, "La Autonomía municipal vista por las legislaturas estatales", en cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, no.1 (2), México, 1986, pp.501-512.
- Granados Chapa, Miguel Ángel; ¡Nava Sí, Zapata No!, Editorial Grijalbo, México, 1982.
- Granados Roldan, Otto, El sistema político mexicano y el PRI, CEDEAL, Madrid, España, 1989.
- Griffith Jones, Sthepany, La crisis del peso mexicano", Revista de la CEPAL, no. 60, diciembre, México, 1996, pp. 151-169.
- Guerrero Amparan, Juan Pablo y Guillen López, Tonatiuh (coord.), Reflexiones en torno a la reforma municipal al artículo 115 constitucional, CIDE- PORRUA, (memoria del seminario del CIDE de 1999), México, 2000.
- Guerrero Amparan, J.P., La descentralización del Fondo de aportaciones federales (Ramo 33), Documento de Trabajo, CIDE - DAP, México, 1998.
- Guillen López Tonatiuh y Alicia Zicardi (coordinadores), La acción social del gobierno local: pobreza urbana, programas sociales y participación ciudadana, UNAM- COLEF y Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, México, 2010.
- Guillen López Tonatiuh y Alicia Zicardi (coordinadores), Innovación y continuidad del municipio mexicano: análisis de la reforma municipal de 13 estados de la república, Miguel Ángel Porrúa – Cámara de Diputados (LIX legislatura)- Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México, 2004.
- Guillén López Tonatiuh y Oscar Alfredo López Chan (2001), La reforma Municipal en los Estados, Parámetros y estudios de caso, presentado en la mesa 1, del 2º. Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales, consultado en www.iglom.iteso.mx
- Guillen López, Tonatiuh, Federalismo, gobiernos locales y democracia, IFE cuaderno de divulgación de la cultura democrática número 17, México, 1999.
- Guillen López, Tonatiuh, " ¿Quién decide en los municipios?, en Revista NEXOS, enero, México, 1997.

- Guillen López, Tonatiuh, *Gobiernos municipales en México entre la modernización de los servicios públicos y la tradición política*, Miguel Ángel Porrúa -. El Colegio de la Frontera Norte, México, 1996.
- Guillen López, Tonatiuh, *Finanzas Municipales, Federalismo y desarrollo, el Caso de Tijuana*, Baja California, El Colegio de la Frontera Norte, México, 1995.
- Guillen López, Tonatiuh, *Baja California 1989 - 1992: Alternancia política y transición democrática*, El Colegio de la Frontera Norte - UNAM, México, 1993.
- Gutiérrez Salazar, Sergio Elías, " Las reformas al artículo 115 constitucional y la coordinación administrativa intergubernamental", en *Estudios Municipales*, CEDEMUN, Año I, no.2, Marzo - Abril, México, 1985, pp.59-78.
- Gutiérrez Vidal, Manuel y Martínez Pellegrini, Sarah, " El Papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional", en *Gestión y Política Pública*, Vol. III, no. 1, CIDE, México, 1994, pp. 85-117.
- Haro Belchez, Guillermo, *Servicio Público de Carrera: tradición y perspectiva*, Miguel Ángel Porrúa—INAP, México, 2000.
- Haro Belchez, Guillermo, *Aspectos generales del servicio de carrera en la administración pública en México*, en *Revista Mexicana de Administración Pública*, núm.103, México, 1999.
- Heady, Ferrel, *Administración pública una perspectiva comparada*, FCE – CNCPAP, México, 2000.
- Heinrich, Carolyn y Laurence Lynn. Eds., *Governance and Performance: New Perspectives*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2000.
- Heredia, Blanca, "Estructura política y reforma económica: el caso mexicano", en *Política y gobierno*, vol. I, no. 1, CIDE, México, 1994, pp.5-46.
- Heredia, Blanca, "La representación política y social en el municipio, la gobernabilidad democrática y las reformas al artículo 115 constitucional", en, Guerrero Amparan y Guillén López (2000)
- Hernández Villegas, Francisco, *El gobernante partido revolucionario institucional: su transformación en la transición política de México, 1988-1998*, tesis inédita, UCM, Madrid, 2001.
- Hernández Chávez, Alicia (coordinadora), *¿Hacia un nuevo Federalismo?*, FCE-COLMEX, México, 1996.
- Hernández Chávez Alicia, "Federalismo y gobernabilidad en México", en Marcello Cargmagnani (coord.). *Federalismo Latinoamericano: México/Brasil/Argentina*, COLMEX-FCE, México, 1996.
- Hernández Chávez, Alicia, *Presidencialismo y sistema político en México y los Estados Unidos*, FCE-COLMEX. México, 1994.
- Hernández Chávez, Alicia, *La tradición republicana del buen gobierno*, COLMEX-FCE, México, 1993.
- Hernández Téllez, Carlos Javier y Villagómez, Alejandro F., " Participación del sector privado en servicios municipales: el agua potable", en *revista Gestión y Política Pública*, Vol. IX, no. 2, CIDE, México, 2000, pp. 353-396.

- Hernández Torres, Misael, *Servicios Municipales: Una Experiencia de Concesión*, Documento de Trabajo Núm. 23, CIDE, México, 1999.
- Hernández Torres, Missael y Herrera Macías, Alejandro, *Administración Municipal, servicios públicos y percepción social: un estudio de caso*, CIDE, México 1993.
- Hernández Torres, Missael y Mejía Lira, José, *Experiencias de la planeación municipal y propuestas para su mejoramiento*, Documento de Trabajo, no. 1, CIDE, México, 1992.
- Hernández Trillo, Fausto (1997), "Federalismo fiscal en México: ¿Cómo vamos?", Documento de trabajo, no. 85, CIDE-DE, México, 1997.
- Hernández Valdez, Alfonso, "Las causas estructurales de la democracia local en México, 1989 – 1998", en *Revista Política y gobierno*, vol. VII, no. 1, CIDE, México, 2000, pp. 101-144.
- Hernández Valdez, Alfonso (1998), "Definiciones y teorías sobre el federalismo: una revisión a la literatura", en *Revista Política y gobierno*, vol. V, no. 1, CIDE, México, pp. 225-261.
- Hernández-Claro, Edmundo, "La administración pública municipal y sus instrumentos de evaluación", en *Carta Económica Regional*, no. 9, marzo-abril, pp. 9-13.
- Hernández—Gaona, Pedro Emiliano, *Derecho Municipal*, IIJ—UNAM textos y estudios legislativos núm. 82, México, 1991.
- Honadle, Beth Walter (1981), "A Capacity Building Framework: A Search For Concept and Purpose", *Public Administration*, number 41, pp. 575-580.
- Honadle, Beth Walter and Arnold M. Howitt, *Perspectives on Management Capacity Building*, Albany, NY: State University of New York Press.
- Hoyo D' Addona, Roberto (1985), "La Hacienda Pública Municipal", en *Estudios Municipales*, CENEMUN, Año. I, no. 1, México, 1985, pp. 13-21.
- Hurtado, Javier, "Derechos políticos en el orden municipal", en página de Internet <http://www.municipio.org.mx> CIDE, México, 1999.
- Hurtado, Javier, *El Sistema Presidencial Mexicano: Evolución y Perspectivas*, FCE y Universidad de Guadalajara, México, 2001.
- Ibarra Cortés, M. E., *Estrategia de política pública en la gestión financiera en los municipios urbanos de México y su impacto en la gobernabilidad local* (1a ed.). Universidad Autónoma de San Luis Potosí-Miguel Ángel Porrúa. México, 2010.
- Ibarra Salazar, Jorge, Sandoval Musi, Alfredo, Sotro Cervantes, Lida y Pérez Alanis, Rodrigo, *Desempeño del Gobierno en los Municipios Mexicanos*, División de Administración y Finanzas. ITESM, México, 2002.
- Ibarra Salazar Jorge, Alfredo Sandoval Musi y Lida Sotro Cervantes, *Participaciones Federales y dependencia de los gobiernos municipales en México 1975—1995*, documento de trabajo No. 14, Departamento de Economía ITSM, México, 1999.
- INAFED, *Enciclopedia de los Municipios de México*, versión CD, México, 2002.

- INAFED, "Los Municipios de San Luis Potosí", en Enciclopedia de los Municipios de México, México, 2002;
- INAFED (2002): Enciclopedia de los Municipios de México: Estado de San Luis Potosí. INAFED-Gobierno del Estado de San Luis Potosí. México. Versión electrónica http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCALNew/enciclo_slp
- INAFED, Sistema Nacional de Información Municipal, INAFED, México, 2002.
- INAP, Federalismo y reforma administrativa municipal, INAP, México, 1999.
- INAP, "Tipología Municipal", Gaceta Mexicana de administración pública estatal y municipal, no. 42-43 y 44, editada por el INAP, México, 1998.
- INAP, "Los Gobiernos Locales en perspectiva internacional", Gaceta Mexicana de administración pública estatal y municipal, no. 53, editada por el INAP, México, 1996.
- INAP, Diagnostico del sistema de contribución y distribución de la hacienda pública estatal y municipal, INAP, México, 1996.
- INAP, "Federalismo y Descentralización", Gaceta Mexicana de administración pública estatal y municipal, no. 51, editada por el INAP, México, 1995.
- INAP, "Foro Nacional sobre Federalismo", Gaceta Mexicana de administración pública estatal y municipal, no. 52, editada por el INAP, México, 1995.
- INAP, La contabilidad y cuenta pública municipal, Guía Técnica número 5, 2ª edición, México, 1992.
- INAP, "La reglamentación municipal", Guía técnica, no. 2, INAP, México, 1985.
- INAP, La administración de los servicios públicos municipales, Guía técnica, no.9, editado por el Centro de estudios municipales del INAP, México, 1985.
- INAP, La participación comunitaria municipal, Guía Técnica, no.14, INAP, México.
- INAP, La Seguridad Pública Municipal, Guía Técnica, no. 24, México.
- INAP—BANOBRAS, Manual de los servicios públicos Municipales, México, 1987.
- INDESOL-INEGI, Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, INDESOL-INEGI, México, 2000.
- INDETEC, "Impuestos y Derechos Vigentes en las Entidades Federativas Contemplados en las Leyes de Ingresos Municipales 2000", en Revista Hacienda Municipal, México, INDETEC, 20 (71), 2000, pp. 86—104.
- INDETEC, "Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles 2000", Hacienda Municipal, México, INDETEC, 20 (73), Guadalajara, México, 2000, pp.59—83.
- INDETEC, "Tasas del Impuesto Predial 1999" (primera parte), en Revista Hacienda Municipal, INDETEC, 19 (68), Guadalajara, México, 1999, pp.113—128.

- INDETEC, "Tasas del Impuesto Predial 1999" (segunda parte), en Revista Hacienda Municipal, México, INDETEC, 19 (69), Guadalajara, México, 1999, pp.108—123.
- INDETEC, El municipio en sistema de coordinación fiscal, INDETEC, Guadalajara, Jalisco, México, 1995.
- INDETEC, Presupuesto, ejercicio y control del gasto público municipal, INDETEC, Guadalajara, Jalisco México, 1995.
- INDETEC, "Algunos aspectos jurídicos-administrativos del otorgamiento de concesiones en al ámbito estatal y municipal", Revista hacienda pública, Año 14, no. 47, INDETEC, Guadalajara, México, 1994, pp. 78-86.
- INDETEC, "Reglamentación en materia de mercados, comercio ambulante y tianguis para los municipios en las entidades federativas", en Revista Hacienda Pública, Año 14, no. 46, INDETEC, Guadalajara, 1994, México.
- INDETEC, "Impuestos vigentes en las entidades federativas contemplados en las leyes de ingresos municipales para 1993", Revista hacienda pública, Año 13, no. 45, INDETEC, Guadalajara, México, 1993, pp. 24-26.
- INDETEC, " Características de los derechos municipales por alumbrado público en las entidades federativas, Revista hacienda pública, Año 13, no. 45, INDETEC, Guadalajara, México, 1993, pp. 12-23.
- INDETEC, "Criterios de distribución de participaciones federales a municipios en las entidades federativas", Revista hacienda pública, Año 13, no. 44, INDETEC, Guadalajara, México, 1993, pp. 41-53.
- INDETEC, "Elementos del Impuesto Predial en las entidades federativas 1993", Revista hacienda pública, Año 13, no. 45, INDETEC, Guadalajara, México, 1992, pp. 69-80.
- INDETEC, Introducción a la hacienda pública municipal, INDETEC, Guadalajara, Jal., México, 1991.
- INDETEC, Sistemas de Administración de Impuesto Predial, INDETEC, Guadalajara, Jal., México, 1992.
- INDETEC, Finanzas Públicas Locales, INDETEC, Guadalajara, Jalisco., México, 1990.
- INDETEC, La formulación del presupuesto de Egresos municipales, INDETEC, Guadalajara, Jalisco., México, 1990.
- INDETEC, Marco Normativo de la gestión hacendaria municipal, INDETEC, Guadalajara, Jalisco., México, 1988.
- INDETEC, La cuenta pública Municipal, INDETEC, Guadalajara, Jalisco, México, 1987.
- INDETEC, La formulación del presupuesto de ingresos municipales, INDETEC, Guadalajara, Jalisco, México, 1986.
- INDETEC, El sistema de las participaciones federales en México, INDETEC, Guadalajara, Jalisco., México, 1984.

- INDETEC, Curso sobre el papel del municipio en el sistema nacional de coordinación fiscal, INDETEC, Guadalajara, Jalisco., México, 1982.
- INDETEC, Metodología para estimar la capacidad de endeudamiento de las haciendas públicas locales, INDETEC, Guadalajara, Jalisco., México, 1981.
- INDETEC, El Régimen jurídico de la concesión en México, INDETEC, Guadalajara, Jal., México.
- INEGI, Anuario Estadístico San Luis Potosí, edición 2001, Talleres Gráficos del INEGI, Aguascalientes, México, 2001.
- INEGI, Anuario Estadístico de San Luis Potosí, Talleres Gráficos del INEGI, Aguascalientes, México, 1997.
- INEGI, Cuaderno estadístico municipal del Municipio de Matehuala, Talleres Gráficos del INEGI, Aguascalientes, México, 1998.
- INEGI, Cuaderno Estadístico Municipales del Municipio de Santa Catarina, Talleres Gráficos del INEGI, Aguascalientes, México, 1998.
- INEGI, Cuaderno Estadístico Municipal del Municipio de Rioverde, Talleres Gráficos del INEGI, Aguascalientes, México, 1997.
- INEGI, Cuaderno Estadístico Municipal del Municipio de San Luis Potosí, Talleres Gráficos del INEGI, Aguascalientes, México, 1997.
- INEGI, División Territorial del estado de San Luis Potosí de 1810 a 1995, Talleres Gráficos del INEGI, Aguascalientes, México, 1997.
- INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1996—1999, Aguascalientes, México, 2001.
- INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1995—1998, Talleres Gráficos del INEGI, Aguascalientes, México, 2000.
- INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1994—1997, Talleres Gráficos del INEGI, Aguascalientes, México, 1999.
- INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1992—1996, Talleres Gráficos del INEGI, Aguascalientes, México, 1988.
- INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, ediciones de 1978 a 1997, Talleres Gráficos del INEGI, Aguascalientes, México, 1998.
- INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1989 -1991, Talleres Gráficos del INEGI, Aguascalientes, México, 1994.
- INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989—1992, Talleres Gráficos del INEGI, Aguascalientes, México, 1993.
- INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1989, Talleres Gráficos del INEGI, Aguascalientes, México, 1992.

- INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1979 - 1988, Talleres Gráficos del INEGI, Aguascalientes, México, 1991.
- INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1975 -1983, Talleres Gráficos del INEGI, Aguascalientes, México, 1985.
- INEGI, Imágenes económicas del estado de San Luis Potosí, Talleres Gráficos del INEGI, Aguascalientes, México, 1995.
- INEGI, El Ingreso y el Gasto Público en México, Talleres Gráficos del INEGI, Aguascalientes, México, 1992.
- INEGI, Perspectiva Estadística: Estado de San Luis Potosí, Talleres Gráficos del INEGI, Aguascalientes, México, 1995.
- INEGI, Sistema Integral de Información Geográfica y Estadística, Talleres Gráficos del INEGI, Aguascalientes, México, 2000.
- INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Tabulados Básicos, San Luis Potosí, Talleres Gráficos del INEGI, Aguascalientes, México, 2001.
- INEGI, XIV censo industrial, XI censo comercial y XI censo de servicios. Resultados definitivos del estado de San Luis Potosí, Talleres Gráficos del INEGI, Aguascalientes, México, 1995.
- Inostroza, Luis, "Fortalecimiento económico y viabilidad de las empresas paramunicipales", en Estudios Municipales, CNEM, núm. 21, año IV, Mayo—Junio, México, 1988.
- Inostroza, Luis (coord.), Desarrollo, administración y planeación municipal: la experiencia del Estado de México, UNAM-UAM-IAPEM, México.
- Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), Manual Básico para la administración municipal, Editado por el IAPEM, Toluca, Estado de México, México.
- Instituto Nacional de Administración Pública (1984), "Municipio Libre y Descentralización de la Vida Nacional", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP, México,
- ITESM, San Luis Potosí: Diseño de oportunidades para el nuevo siglo, Centro de Estudios Estratégicos, San Luis Potosí, México, 1993.
- Ives, Meny y Thoening, Jean Claude, Las Políticas Públicas. Ariel, Barcelona, España, 1992.
- Janneti Díaz, María Emilia y Pontificies Martínez, Arturo, La protección jurisdiccional y administrativa del municipio, *Editado por* CIDE y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Públicas AC, México, 1995.
- Jannetti, María Emilia y Carrera, A." Los ingresos de los estados en el marco de la política económica del gobierno federal", en Revista Gestión y Política Pública, vol. IV, no. 2, segundo semestre, CIDE, México, 1995.
- Jiménez Badillo Margarita, <<Partido Acción Nacional>>, en Alcántara Manuel y Flavia Freidenberg (2001), Óp. cit., pp.419-447.

- Jones, G. W, "Gobierno Local en Gran Bretaña ", en Martínez, López-Muñiz José Luis, Descentralización y Administración Local, Universidad de Valladolid, Valladolid, España, 1988.
- Jorge Carrión, "Retablo de la política <<a la mexicana>>", en Fernando Carmona et al., El milagro mexicano, México, Nuestro tiempo, 1973. (1ª edición 1971).
- José María, Génesis del Presidencialismo mexicano, El Caballito, México, 1980.
- Káiser Schlitter, Arnoldo, Biografías de San Luis Potosí, editado por Instituto de Cultura y Archivo Histórico de San Luis Potosí, San Luis Potosí, 1997.
- Lajous, Alejandra, Los Orígenes del partido único en México, UNAM, México, 1994.
- Landman, T. (2011). Política comparada, una introducción a su objeto y método de investigación, Alianza, Madrid, 2011.
- Langston, Joy. An empirical view of the political groups in Mexico: the camarillas. CIDE, México, 1994.
- Langston, Joy. The PRI Governors. CIDE, México, 1997.
- Langston, Joy. The Camarillas: A theoretical and comparative examination of why they exist and why they take the specific form they do. México, CIDE, 1993.
- Lee Benson, Nettie, La diputación provincial y el federalismo mexicano, COLMEX, México, 1995.
- León de la Barra Francisco et al., Los Presidentes de México: discurso políticos 1910-1988, Presidencia de la Republica y COLMEX, México, 1988.
- Lira, Andrés (1987), "Idea y realidad de la formación constitucional del municipio", en Bohem de Lameiras, Brigitte, El municipio en México, El Colegio de Michoacán, Morelia, México, 1987.
- Llamas, Agustín M., Para Entender el Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, Nostra Ediciones, México, 2005.
- Loaeza, Soledad, El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939—1994. Oposición leal y partido de Protesta, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- Loaeza Soledad, "El Partido Acción Nacional: la oposición leal en México", En Revista Foro Internacional, número 3 pp.103—125, COLMEX, México, 1997.
- Loaeza, Soledad, "Gobierno y Oposición en México. El Partido Acción Nacional". En Revista Foro Internacional, número 1 (enero-marzo), COLMEX, México, 1997, pp. 97-114.
- Loaeza, Soledad, "*Cambios en la cultura política mexicana: el surgimiento de una derecha moderada (1970–1988)*", en Revista Mexicana de Sociología, volumen 51, no.3, México, 1989, pp.221–235.
- Loaeza, Soledad, "La cuña y el palo", en Revista Nexos, No. 103, Julio, México, 1986, pp.22 y ss.
- López Camp, Jordi y Gadea Carrera, Albert, Servir al ciudadano: Gestión de la calidad en la administración pública, Ediciones Gestión 2000, Barcelona, España, 1995.

- López Chavarría, José Luis, *Las elecciones municipales en México*, UNAM, México, 2005.
- López Chavarría, José Luis, *Las Elecciones Municipales en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G. Estudios Doctrinales, Núm. 154, UNAM, México, 1994.
- López Monjardin, Adriana, *La lucha por los ayuntamientos: una utopía viable*, Siglo XXI, México, 1986.
- López Sosa, Eduardo, *Derecho Municipal Mexicano*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, estado de México, 1999.
- López Villafane, Víctor, *La formación del sistema político mexicano, siglo XXI*, México, 1986.
- Loyola Alarcón, José Antonio, *Integrando Acciones para impulsar el desarrollo de San Luis Potosí*, ITESM, San Luis Potosí, México, 1996.
- Loyola Alarcón, José Antonio y Guzmán, Antonio, *Punto de partida: un modelo para la competitividad del estado de San Luis Potosí*: ITESM, San Luis Potosí, México, 1996.
- Loyola Alarcón, Antonio, *Desequilibrio Externo y Crisis Económica*, Editorial Pac, México, 1995.
- Luciano Parejo Alfonso, *Derecho básico de Administración Local*, Ariel, Barcelona, 1988.
- Lujambio, Alonso, *el Poder compartido. Un ensayo sobre la democracia mexicana*, México, Océano, 2000.
- Lujambio, Alonso, " Régimen Presidencial, democracia mayoritaria y los dilemas de la transición a la democracia en México", en Hernández Chávez, Alicia, *Presidencialismo y Sistema Político, México y los Estados Unidos*, COLMEX-FCE, México, 1994.
- Lusting, Nora, " Crisis económica y niveles de vida en México (1982–1985)", en Tello, Carlos (Coord.), *Informe sobre la crisis: 1982–1986*, IIH–UNAM, México, 1989.
- Macedo, Miguel S., "El municipio", en *Revista Mexicana de Administración Pública*, No 78, septiembre-diciembre, INAP, México, 1990.
- McGuire, Michel; Rubin, Barry; Agranoff, Robert, and Richard, Craig, "Building Development Capacity in Nonmetropolitan Communities ", *Public administration Review*, Volume 54, number 5, 1994, pp. 426-433.
- Madrazo, Jorge, "La representación proporcional de los estados de la Republica", en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, UNAM, México, 1986.
- Magre Ferrán, Jaume, " La estabilidad municipal a través de la figura del Alcalde", en Botella Coral, Juan (coordinador), *La ciudad democrática*, ediciones del serval, Barcelona, España, 1999, pp. 115 -136.
- Manuel Peña, "Las tareas de los Centros Estatales de Estudios Municipales", en *Estudios Municipales*, CNEM, Número 5, Septiembre—Octubre, México, 1985, pp.31—33.
- MAP, *Sistemas electorales y modos de escrutinio en el nivel local*, MAP, Madrid, 2001.

- Marcello, Carmagnani (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, FCE, 1993.
- Margain Manatou, Emilio, *Introducción al Estudio del derecho tributario mexicano*, Porrúa, México, 1989.
- Marsh, David y Gerry Stoker (eds.), *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*, Alianza universidad de textos, Madrid, España, 1995.
- Martín Mateo, Ramón, "El Agua como mercancía", en *Revista de Administración Pública del Centro de Estudios Constitucionales*, no. 152, mayo–junio, Madrid, España, 2000.
- Martínez Almazán, Raúl (1988), *Las finanzas del sistema federal mexicano*, INAP, México, 1988.
- Martínez Assad, Carlos, "El despertar de las regiones", en *el nuevo estado mexicano*, Nueva Imagen, México, 1992.
- Martínez Assad, Carlos (Coord.), *Municipios en Conflicto*, IIS-UNAM/GV, México, 1985.
- Martínez Assad, Carlos y Zicardi, Alicia, "El Municipio entre la sociedad y el estado", en *Revista Mexicana de Sociología*, número 486, IIS - UNAM, México, 1986, pp. 7-49.
- Martínez Assad, Carlos y Ziccardi, Alicia, "Política y Gestión municipal en México", *Cuadernos de investigación social* número 18, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1988.
- Martínez Cabañas, Gustavo, *La Administración Estatal y Municipal de México*, 3ª. Edición, INAP, México, 1995.
- Martínez Cabañas, Gustavo, <<Diez Años de reforma municipal>>, en artículo 115, núm. 2, abril de 1993, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C, México, 1993.
- Martínez Cabañas, Gustavo, "Naturaleza y evolución del municipio de México", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, No 3, julio-septiembre, INAP, México, 1981.
- Martínez Pellégrine, Sára, "Propuesta metodológica para el diagnóstico de la situación socioeconómica de los estados y municipios", documento de trabajo, no. 34, CIDE-DAP, México.
- Martínez Pellégrini, Sára, *situación socioeconómica de los municipios y estados, versión preliminar, notas de investigación*, CIDE - DAP, México, 1995.
- Martínez Gil, José de Jesús, *Los grupos de presión y los partidos en México*, Porrúa, México, 1992.
- Marvan Laborde, Ignacio, "Reflexiones sobre el federalismo y sistema político en México", en *Política y gobierno*, vol. IV, no. 1, CIDE, primer semestre, México, 1997, pp. 149-168.
- Massé Narváez, Carlos E., *Una proposición metodológica para el estudio y el desarrollo municipal*, editado por el Colegio Mexiquense, Zinacatepec, Estado de México, México, 1993.

- Masse Narváez, Carlos y Sandoval, Eduardo Andrés (coordinadores), Políticas Públicas y desarrollo municipal: problemas teóricos - prácticos de la gestión pública municipal, editado por el Colegio Mexiquense A.C., Toluca estado de México, México, 1994.
- McGuire, Michel; Rubin, Barry; Agranoff, Robert, and Richard, Craig, "Building Development Capacity in Nonmetropolitan Communities ", Public administration Review, Volume 54, number 5, 1994, pp. 426-433.
- Mead, Timothy D., Identifying Management Capacity Among Local Government, Urban Affair Papers 3, 1981, 1-12.
- Medel Camara, B., y Domínguez Martínez, J., " Descentralización fiscal versus crecimiento del sector público: comparación en algunos países de la OCDE" en Trimestre Fiscal, año. 16, no.50, abril - junio, México, 1995.
- Medina Giopp, Alejandro y Mejía Lira, José, Sistemas Administrativos de control: un estudio descriptivo de los municipios, Documento de Trabajo, no.9, CIDE - DAP, México, 1992.
- Mejía Lira, José, La Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas. Edit. Porrúa, México, 2003.
- Mejía Lira, José, Problemática y Desarrollo Municipal, Editorial Plaza y Valdés, México, 1994.
- Mejía Lira, José (1994), Servicios públicos municipales, Universidad Autónoma del Estado de México, Zinacatepec, Estado de México, México, 1994.
- Mejía Lira, José (1994), "La participación ciudadana en la modernización y gestión de los municipios", en Gaceta Mexicana de Administración Pública estatal y Municipal, no. 45 -46 y 47, INAP, México.
- Mejía Lira, José, " La práctica de la planeación en las administraciones públicas municipales: la experiencia mexicana", en Gestión y Política Pública, Vol. I, no. 1, CIDE, México, 1992, pp. 157-176.
- Mejía Lira, José, Modalidades administrativas de los municipios mexicanos, Documento de trabajo, no. 10, CIDE - DAP, México, 1992.
- Mejía Lira, José, La Modernización municipal: Carencias, necesidades de formación de los funcionarios municipales, CIDE– Documento de Trabajo, no 9, CIDE, México, 1991.
- Mejía Lira, José, Notas para el estudio de la administración estatal y municipal en México, CIDE– Documento de Trabajo DT91–11, México, 1991.
- Melgarejo, José Luis, Raíces del municipio mexicano, Universidad Veracruzana, México, 1988.
- Méndez Carrillo, Carlos, "Primeros resultados de la modernización en la administración municipal de Matehuala, S.L.P", en Sobrino, Jaime (coord.), Una mirada a los gobiernos municipales en México, El Colegio Mexiquense A.C., Zinacatepec, Edo. De México, México, 1999.
- Mendoza Barrueto, El presidencialismo mexicano, FCE, México, 1996.
- Merino Huerta, Mauricio, Para entender el régimen municipal de los estados unidos mexicanos, Nostra Ediciones, México, 2007.

- Merino Huerta, Mauricio (editor), *La gestión profesional de los municipios en México: diagnósticos, oportunidades y desafíos*, CIDE-Banco Mundial y Secretaría de Desarrollo Social, México, 2006.
- Merino Huerta, Mauricio (coord.), *La ciencia política en México*, FCE, México, 1999.
- Merino Huerta, Mauricio, *Gobierno local, poder nacional: La contienda por la formación del Estado Mexicano*, COLMEX, México, 1998.
- Merino Huerta, Mauricio (Coord.), *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, FCE, México, 1994.
- Merino Huerta, Mauricio, "El gobierno perdido: algunas tendencias en la evolución del municipio mexicano", en *Foro Internacional*, vol. XXXIV, no. 3, julio-septiembre, COLMEX, México, 1994.
- Meyer, Lorenzo, "El municipio mexicano al final del siglo XX: historia, obstáculos y posibilidades", en Merino Huerta, Mauricio (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, COLMEX, México, 1995.
- Michel Uribe, Hugo Alberto, "La reforma a la LCF y el fortalecimiento de las haciendas municipales>>>", en *Revista de Hacienda Municipal*, no. 62, marzo, México, 1998.
- Michel Uribe, Hugo Alberto, "Las reformas a los fondos de aportaciones federales para 1999 y su importancia para la hacienda pública de los municipios", en *Revista Hacienda Municipal*, No. 66, marzo, México, 1999.
- Mizrahi, Yemile, "Democracia, eficiencia y participación los dilemas de los gobiernos de oposición en México", en *Política y gobierno*, vol. II, no. 2, CIDE, México, pp. 177-206.
- Mizrahi, Yemile, "The cost of electoral success: the Partido Acción Nacional in México", *Documento de Trabajo* número 68, pp. 1-24. CIDE, 1997, México.
- Molina, J., y J. Hernández, "Sistemas Electorales Subnacionales en América Latina", en Nohlen (1997).
- Molinar Horcasitas, Juan, "Escuelas de interpretación del sistema político mexicano", en *Revista mexicana de sociología*, III-UNAM, no. 2, abril-junio, México, 1993.
- Molinar Horcasitas, Juan, "Bases institucionales de una reforma municipal", en *Artículo 115*, núm. 15, México, diciembre-enero, 1996.
- Montañés Rivera Felisa, "El derecho al voto de la mujer en San Luis Potosí", en *Revista Voces, Consejo Estatal Electoral*, número 5, Marzo—Abril, San Luis Potosí, México, 2001, pp.10—12.
- Montaño, Agustín, *Manual de administración municipal*, Trillas, México, 1978.
- Montejano y Aguiñaga, Rafael, *San Luis, la tierra y el Hombre*, editado por el Archivo Histórico del Estado, San Luis Potosí, México, 1992.
- Montejano y Aguinaga, Rafael, *La Fundación de San Luis Potosí, 1589—1592*, editada por el H. Ayuntamiento de San Luis Potosí 1989—1991, San Luis Potosí, México, 1989.

- Montejano y Aguinaga, Rafael, Acta de Fundación y Título de ciudad de San Luis Potosí: Introducción y versión paleográfica y notas, Edición del Fondo Cultural Bancen, San Luis Potosí, México, 1988.
- Montes García, Miguel (1984), << Reforma Política en los Ayuntamientos del País>>, en, Boletín Trimestral del Departamento de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato, Vol. IV, No. 15, Guanajuato, México, 1984.
- Moore, Mark H., Gestión estratégica y creación de valor en el sector público, Paidós, Barcelona, España, 1998.
- Moreno James, C., Los límites políticos de la capacidad institucional: Un análisis de los gobiernos municipales en México, en *Revista de Ciencias Políticas*, 27(2), México, 2007, pp. 131-153.
- Moreno S., Pedro Humberto, " Diagnostico y perspectivas de la descentralización en México", en Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Año II, no.4, Octubre, México, 1990, pp.289-304.
- Moreno, C. (2001), <<La Evaluación del Desempeño en las organizaciones públicas: Una Reflexión General>>, en Revista Hacienda Municipal, INDETEC, 21 (74), México, 2001, pp.56—64.
- Moreno Plata, Miguel, La reorganización territorial del Ayuntamiento Rural. Un enfoque alternativo para la modernización de los municipios rurales del país en los umbrales del siglo XXI, Plaza y Valdez, México, 2001.
- Morlino, Leonardo, " Problemas y opciones en la comparación", en Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo, La Comparación en las Ciencias Sociales, Alianza editorial, Madrid, España, 1999, pp. 13-28.
- Mosqueda Noguera, José Luis, " Alcances y significados de la reforma municipal", en Estudios Municipales, CENEMUN, año I, no. 5, Septiembre - Octubre, México, 1985, pp. 27 - 30.
- Muñoz, Virgilio y Mario Ruiz Massieu, Elementos jurídicos históricos del Municipio en México, UNAM, México, 1979.
- Nacif, Benito, "Gobiernos locales y descentralización", en Pardo, María del Carmen, Teoría y Práctica de la Administración Pública en México —Lecturas Básicas—, INAP, México, 1992.
- Nacif, Benito, Para Entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, Nostra Ediciones, México, 2005.
- Nacif, Benito, Para Entender las Instituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, Nostra Ediciones, México, 2007.
- Nettie Lee Benson, La diputación provincial y el federalismo mexicano, México, 1995.
- Newland, Chester A., "Local Government Capacity Building ", Urban Affair Paper, vol.3, No.1, winter, 1981.
- Nickson, R. Andrew, " La democratización y los gobiernos locales en América Latina", en Gestión y Política Pública, Vol. II, no. 2, CIDE, México, 1993, pp. 339-365.

- Nieves Jiménez, Ramón F. (1996), *Manual de planificación del desarrollo local*, editado por el Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A.C., México.
- Nohlen Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, FCE, México, 2004, pp. 461—473.
- Nohlen, Dieter, "La trilogía: Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partido", en *Revista del Tribunal Federal Electoral*, vol. V, No.8, México, 1981.
- Núñez Jiménez, E., *Guía para la preparación de proyectos de servicios públicos municipales*, editado por el INAP, México, 1995.
- Nuño Soto, José Ángel, "La planeación municipal como instrumento de desarrollo", *Revista hacienda pública*, Año 14, no. 46, INDETEC, Guadalajara, México, 1994, pp. 30-34.
- Ochoa Campos, Moisés, "La Estructura del Municipio Mexicano", en *Estudios Municipales*, CEDEMUN, Año II, no.10, México, 1986, pp. 133-166.
- Ochoa Campos, Moisés (1985), *La reforma municipal*, Porrúa, México.
- Ochoa Campos, Moisés, "Evolución del municipio mexicano", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, No 16-17, octubre 84 / marzo 85, INAP, México, 1985.
- Ochoa Campos, Moisés, *El Municipio: Su Evolución Institucional*, BANOBRAS, México, 1981.
- Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, Porrúa, México, 1979.
- O' Gorman, Edmundo (1994), *Historia de las divisiones territoriales en México*, Porrúa/sepan cuantos, México, 1994.
- O' Gorman, Edmundo, *Cuadro histórico de las divisiones territoriales de México*, Biblioteca enciclopédica popular (tercera época) SEP, México, 1993.
- Olías de Lima, Blanca (coordinadora), *La nueva gestión pública*, Prentice Hall, Madrid, España, 2001.
- Olmedo, Raúl, *Diccionario Práctico de la Administración Pública Municipal*, Editorial Comuna, 2ª. Edición, México, 1998.
- Olmedo Carranza, Raúl, "La Reforma municipal en México", en *Estudios Municipales*, CENEMUN, año II, no. 10, Julio - Agosto, México, 1986, pp. 133 -166.
- Olmedo Carranza Raúl, "La Reglamentación Municipal", en *Estudios Municipales*, CENEMUN, año I, no. 5, Septiembre - Octubre, México, 1985, pp. 19-26.
- Olmedo, Raúl, *El Desafío Municipal*, editado por el Centro Nacional de Estudios Municipales (CNEM), México, 1985.
- Olvera Vázquez, Pedro de Jesús, *Compilación de Acuerdos de Cabildo 1968—1996*, H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, San Luis Potosí, México, 1997.

- Ordoñez Pérez, Alejandro, Fernando Azpeita Sánchez y Antonio González Vargas, "Características y evolución del impuesto Predial en México", en Revista Hacienda Municipal, INDETEC, núm. 62, marzo, México, 1998.
- Ordoñez Pérez, Alejandro, " Coyuntura actual de las finanzas estatales y municipales", en Revista Federalismo y Desarrollo, no. 47, BANOBRAS, México, 1995.
- Ordoñez, G., y Alegría, T. " Privatización y Crisis del Estado del Bienestar: los servicios públicos urbanos en México", CIVITAS- ensayos, no. 5, México, 1991, pp. 101 -110.
- Oropeza, H. (1998), "El Impuesto Predial como Factor Primordial del Fortalecimiento Municipal y Mecanismos de Modernización de Catastro", en Federalismo y Desarrollo, México, BANOBRAS, Edición Especial, 2, pp.45—69.
- Orozco Deza, Miguel Ángel, El municipio mexicano, en el tercer milenio, CEDEMUN - SEGOB, México, 2000.
- Ortega Lomelín, Roberto, El Nuevo Federalismo: La descentralización, Porrúa, México, 1998.
- Ortega Lomelín, Roberto, El municipio en el umbral del nuevo milenio, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca estado de México, México, 1996.
- Ortega Lomelín, Roberto, Federalismo y Municipio, FCE, México, 1994.
- Ortiz, Wadg y Mar, Arturo, Política Económica de México 1982–1994: Dos sexenios neoliberales, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1994.
- Ots Capdequi, J.M., el Estado Español en las Indias, FCE, México, 1986.
- Panebianco, Angelo, " Comparación y Explicación", en Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo, La Comparación en las ciencias sociales, Alianza editorial, Madrid, España, 1999, pp. 81-104.
- Panster, Wil G., " Ciudadanos con dignidad: oposición y gobierno en San Luis Potosí, 1938-1993", en Zermeño, Sergio (1997), Movimientos sociales e identidades colectivas, editado por la JORNADA y el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, 1997.
- Pardo, María del Carmen, " El servicio civil de carrera en México: un imperativo para la modernización", en Revista Gestión y Política Pública, Vol. IV, no. 2, CIDE, México, 1995, pp. 277-302.
- Pardo, María del Carmen, Teoría y Práctica de la Administración Pública, INAP, México, 1992.
- Pardo, María del Carmen, "La Modernización Administrativa en México", en Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Año II, no.3, Julio, México, 1990, pp. 207-232.
- Pardo, María del Carmen, "La viabilidad política del servicio civil de carrera en México", en Revista Mexicana de Administración Pública, núm.103, México. pp. 7—40.

- Pedraza Montes, José Francisco, Sinopsis histórica de los municipios del Estado de San Luis Potosí, Gobierno del Estado de San Luis Potosí— Centro de Estudios Municipales, San Luis Potosí, México, 1993.
- Peña Ibarra, Manuel, " Las tareas de los centros estatales de estudios municipales", en Estudios Municipales, CENEMUN, año I, no. 5, Septiembre - Octubre, México, 1985, pp. 31 - 34.
- Peralta Buerelo, Francisco, "Orígenes del Municipio en México", en Estudios Municipales, CENEMUM, Año I, 3, México, 1985, pp.73-80.
- Pérez García, Arturo, "El Impuesto Predial", en Estudios Municipales, CEDEMUN, Año I, no.1, México, 1985.
- Pérez Gonzáles, Hugo Nicolás, Modalidades para el suministro y financiamiento de los servicios públicos en el municipio mexicano, Documento de trabajo, no., CIDE - DAP, México, 1994.
- Pérez González, Hugo Nicolás, " La problemática de la administración financiera en el municipio mexicano", Documento de trabajo, no. 17, CIDE-DAP, México, 1993.
- Pérez Gonzáles, Hugo Nicolás, " Alternativas de financiamiento para el desarrollo municipal", en Federalismo y Desarrollo, edición especial, premios BANOBRAS, Agosto, México, 1993.
- Pérez Herrero, Pedro, "El sistema de partidos en México tras las elecciones del 2 de julio de 2000", en Revista Quórum, primer cuatrimestre, 2001, Universidad de Alcalá, Madrid, 2001 pp.59-69.
- Pineda Pablo, Nicolás, " El papel de los gobiernos locales en América Latina", en Revista Gestión y Política Pública, Vol. V, no. 2, CIDE, México, 1996, pp. 373-395.
- Pineda Pablos, Nicolás, " La descentralización fiscal en México", en Revista Foro Internacional, vol. XXXIV, no. 2, abril - junio, COLMEX, México, 1994.
- Pineda Pablos, Nicolás y Eliseo Rodríguez Camou, De las buenas intenciones a las cuentas claras: Planeación, desempeño y rendición de cuentas en seis municipios de Sonora, Colegio de Sonora, 2007.
- Pontificies Martínez, Arturo (1989), La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal, editado por el CENEMUN, México.
- Pontificies, Arturo (1996), " Reglamentación Municipal", en Política Pública y Gobierno Local, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- Poom Medina, Juan y Nicolás Pineda Pablos (coord.) (1999), Agenda para la reforma municipal en Sonora, El Colegio de Sonora, Hermosillo Sonora.
- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983 -1988, Secretaria de Programación y Presupuesto, México, 1983.
- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989 -1994, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989.
- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995 -2000, Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHyCP), México, 1995.

- Presidencia de la República, " Reunión Nacional de Evaluación de la Reforma Municipal ", México, 4 de Julio de 1985.
- Puente Arteaga, Martín, Génesis, evolución y desarrollo del municipio en México, UNAM, México, 1954.
- Quim Brugué y Ricar Goma (Coord.). Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio. Ariel Editorial, Madrid, España, 1998.
- Quintana Roldán, Carlos F., Derecho Municipal, Porrúa, 5ª edición, México, 2001.
- Quintana Roldán, Carlos F., "Los procesos electorales municipales", en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1986.
- Raich, U., "Desempeño Financiero Municipal: Algunas propuestas de Evaluación", en Revista Hacienda Municipal, INDETEC, 20 (70), México, 2000, 84-90.
- Ramírez Gómez, Sergio, << Criterios para la Distribución de las Participaciones Federales a Municipios por las Entidades Federativas para el año 2000>>, en Hacienda Municipal, INDETEC, 20 (72), México, 2000, pp. 66—93.
- Ramírez, Alfredo y Campos, Roy, " Encuesta Nacional de gestión municipal 1990: informe metodológico", Documento de trabajo, no. 51, CIDE-DAP, México, 1990.
- Ramos Delgadillo, Fernando, San Luis Potosí por una autonomía regional, en Revista Dialogo Nacional, México, 1991, pp. 8 y ss.
- Ramos García, José María. Gobiernos Locales en México: Hacia una Agenda de Gestión Estratégica de Desarrollo. Miguel Ángel Porrúa- Fundación Instituto Universitario Ortega y Gasset, México, 2007.
- Ramos García, José María, La gestión y cooperación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global: problemas y desafíos, Miguel Ángel Porrúa – Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, A.C y H. Cámara de Diputados. México, 2004.
- Ramos García, José María, "Gobiernos locales y gestión intergubernamental en la frontera México-Estados Unidos", ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política y Administración Pública, Sesión: "La recepción académica de las teorías y tecnologías de la Nueva Gestión Pública", Salamanca, España, 9-11 de julio de 2002.
- Ramos García, José María, "Gestión intergubernamental y Capacidad estratégica en el desarrollo local y regional fronterizo", en Revista Región y Sociedad, número 25, el Colegio de Sonora, septiembre-diciembre, Hermosillo, Sonora, México, 2002.
- Ramos, Sergio, " Los servicios públicos en las localidades", en Jiménez Ottalengo y Collado Moreno, Los Municipios de México, UNAM, México, 1978.
- Rebolledo Gout, Juan, " El Sistema electoral en México", en México, 75 años de revolución política, tomo II, FCE, México, 1991.
- Regina Jiménez Ottalengo y Jorge Moreno Collado, Los municipios de México, UNAM, 1978.

- Reveles Vázquez, Francisco, <<Las fracciones del Partido Acción Nacional: una interpretación>>, en Revista Mexicana de Sociología número 3 (julio- septiembre), pp. 43-59, IIS-UNAM, México, 1998.
- Reveles Vázquez, Francisco (Coordinador). Partido Acción Nacional: Los Signos de la Institucionalización, UNAM-GERNIKA, México, 1996.
- Reveles, Vázquez, Francisco (1994), <<El Desarrollo organizativo del Partido Acción Nacional>>. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, número 156 (abril-junio) pp. 101-126, UNAM, México, 1994.
- Reyes del Campillo, J., et. al (Coord.), Partidos, elecciones y cultura política en México: los espacios de la democracia en la sociedad mexicana contemporánea, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1994.
- Reyes Mota, Hilda, Marco Jurídico - Normativo de la actividad financiera municipal, Documento Interno de Trabajo, CIDE DAP, México, 1995.
- Reynaldo Robles Martínez, El municipio, Editorial Porrúa, 4ª. Edición, México, 2000.
- Rivera Lugo, Fidel Roberto, Gerencia Catalactica: anatomía de la nueva gestión pública. INAPEM, México, 2007.
- Rodríguez Lozano, Amador, " Las relaciones políticas entre los estados y municipios: un nuevo marco constitucional", en Estudios Municipales, CENEMUN, año I, no. 3, Mayo - Junio, México, 1985, pp. 53.
- Rodríguez Obregón, José Arturo. Sistemas Electorales y Gobiernos Municipales, FUNDAP, Querétaro, México, 2005.
- Rodríguez Obregón, José Arturo, <<Sistema electorales y gobiernos municipales>>, en Vega Hernández, Rodolfo (coord.), Municipio: aspectos políticos, jurídicos y administrativos, Editado por la Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. (FUNDAP), Federación Nacional de Municipios, A.C. y la Asociación de autoridades locales de México, A.C., 2002, pp. 275—294).
- Rodríguez Obregón, José Arturo, Sistemas Electorales y Democratización de los Gobiernos Municipales en México, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro A.C. y Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro, Querétaro, México, 1998.
- Rodríguez, Alfredo (1994), Municipio y servicios públicos: gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina, colección de estudios urbanos, Santiago de Chile.
- Rojas Gutiérrez, Carlos, "El Programa Nacional de Solidaridad y la restructuración de la gestión social participativa", en Vázquez Nava, María Elena, La administración pública contemporánea en México, FCE, México, 1993.
- Romain Laufer y Alain Burlaud, Dirección Pública: gestión y legitimidad, INAP, Madrid, 1998.
- Rosillo Iglesias, Gabriel y Santos Zavala, José, "La prestación del servicio del agua potable en San Luis Potosí", en Cabrero, Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.

- Rosique Cañas, José Antonio, "Ciudad de México: evolución y Perspectivas de la forma de Gobierno", presentado en la mesa 1, del 2º. Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales 2001, consultado en www.iglom.iteso.mx
- Rosovsky, José, "Las relaciones laborales en el Municipio", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 12 y 13, INAP, México, 1984.
- Roth, David F., y Wilson, Frank L., Estudio comparativo de ciencia política, FCE, México, 1983.
- Rowland, Allison M. (1999), "Los municipios y la coordinación intergubernamental", en página de Internet <http://www.municipio.org.mx> CIDE, México.
- Rubio Aceves, Adriana, El quehacer hacendario del tesorero municipal, INDETEC, Guadalajara, Jal., México, 1996.
- Ruiz Massieu, José Francisco, " El nuevo marco del artículo 115: El derecho político de estados y municipios", en Estudios Municipales, CENEMUN, año I, no. 3, Mayo - Junio, México, 1985, pp. 29.
- Sáenz López, Karla Anett Cynthia, El Instituto Federal en México, Tesis Doctoral, UCM, Madrid, España, 2003.
- Sales Gutiérrez, Carlos, " Políticas de financiamiento municipal", en Estudios Municipales, no. 15, Centro Nacional de Estudios Municipales (CNEM), México, 1987.
- Salinas Castillo, Danae María y Ortiz de Monasterio de Noriega, María Mercedes, El Liderazgo Político como generador de Participación Ciudadana: El Movimiento Navista en San Luis Potosí 1958 -1991, tesis de maestría, Universidad Iberoamericana, México, 1992.
- Sandoval Acosta, Anabella, <<Participación de la Mujer en el Municipio Mexicano>>, en Estudios Municipales No. 3, Mayo—Junio, México, 1985. p.101 y ss.
- Sandoval Forero, Eduardo, Gómez Collado, Roberto y Gómez Tagle, F. Jorge, El Municipio Mexicano de cara al siglo XXI, editado por el Colegio de Posgraduados del CIDE - Gobierno del Estado de México - Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1993.
- Santana Loza, Salvador, " La hacienda pública municipal", en Revista hacienda pública, Año 14, no. 47, INDETEC, Guadalajara, México, 1994.
- Santana, S. Y C. Sedas, << El artículo 115 Constitucional y sus Reformas: Comentarios a los Aspectos Hacendarios de la Reforma de 1999>>, en Revista Hacienda Municipal, INDETEC, 19 (68), México, 1999, pp. 21—35.
- Santesmases Mestre, Miguel, Dyane Versión 2: Diseño y análisis de encuestas en investigación social y mercados, Pirámide DL, Madrid, 2001.
- Santos Zavala, José (coordinador) (2012), Índice municipal de gobernanza local: San Luis Potosí 2011, El Colegio de San Luis, San Luis Potosí, México.
- Santos Zavala, José, "Actividad Financiera municipal de León: Innovación con sentido Empresarial", CIDE, México, 1995.

- Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (1999), *La Comparación en las ciencias sociales*, Alianza editorial, Madrid, España.
- Sartori, Giovanni, " Comparación y método comparativo", en Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo, *La Comparación en las ciencias sociales*, Alianza editorial, Madrid, España, 1999, pp. 29-50.
- Sartori, Giovanni, *La política, lógica y método en las ciencias sociales*, FCE, México, 1984.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza editorial, Madrid, España, 1980.
- Saucedo Sánchez, José Alberto, *Hacia el Federalismo Fiscal, la reforma del sistema de participaciones federales a los estados*, Premio INAP-1996, México, 1996.
- SECOFI, *Balanza comercial de San Luis Potosí*, Dirección General de Servicios al Comercio Exterior-SECOFI, México, 1995.
- SEDECO (2001), *Perfil Industrial del Estado de San Luis Potosí*, Secretaria de Desarrollo Económico- Gobierno del Estado, consultado en internet, www.sdeslp.gob.mx;
- Sedas Ortega, Cecilia, "Los fondos que les corresponden a los Municipios según la LCF", en *Revista Hacienda Pública*, no. 62, marzo, México, 1998.
- SEGOB, *Enciclopedia de los Municipios de México*, Colección 1ª. Edición, Talleres Gráficos de la Nación. México, 1988.
- SEGOB- CEDEMUN, *Gobierno y administración municipal en México*, México, 1987.
- Sempere, Jaime y Sobarzo, Horacio, " Federalismo Fiscal en México", Documento de Trabajo, no. IV, COLMEX - Centro de Estudios Económicos, México, 1996.
- Sempere, Jaime y Sobarzo, Horacio, *Descentralización Fiscal en México: algunas propuestas*, El COLMEX, México, 1994.
- SEP, *San Luis Potosí: Historia y Geografía*, libro de texto tercer grado, editado por Talleres Gráficos la Nación, México, 1999
- SEPLADE, *Observatorio Estadístico*, versión CD, Secretaria de Planeación para el Desarrollo Gobierno del Estado de San Luis Potosí, San Luis Potosí, México, 2000.
- Sepúlveda Amor, Alejandro, "Reforma Fiscal Municipal", en *Estudios Municipales*, CENEMUN, Año I, no. 1, México, 1985, pp. 57-65.
- Sergio, México, *Estabilización y Cambio estructural 1982—1988*, Editorial Castillo, México, 1988.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1983.
- Sirvent, Carlos, "Cronología de las reformas electorales a la legislación electoral de México (1910-1994)", en *Revista Estudios Políticos*, no. 12, cuarta época, julio-septiembre, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, México, 1996, pp.165-192.
- Sobrino Jaime (Coord.). *Una mirada a los gobiernos municipales*, EL Colegio Mexiquense A.C, Zinacatep, Estado de México, México, 1999, pp.33—108.

- Sosa López, José de Jesús, Evolución reciente de la gestión pública municipal de México, en Revista Provincia "4, Julio-diciembre, 2010, pp.53-74. Consultado en internet.
- Sosa, López José de Jesús, "Gobierno y Administración Pública en México: apuntes para una discusión abierta", en Revista Foro Internacional, vol. XL, no. 3, julio-septiembre, COLMEX, México, 2000.
- Sosa López, José de Jesús, "Modernizar la administración fronteriza: ¿Una tarea pendiente?" Anuario México-Estados Unidos-Canadá, 1998, COLMEX, México, 1999, pp. 119-156.
- Sosa Wagner, F., Gestión de los Servicios Públicos locales, Editorial Civitas, Madrid, España, 1999.
- Sosa Wagner, Francisco, La gestión de los servicios públicos locales, Civitas, Madrid, España, 1992.
- Tamayo, M., "El Análisis de las Políticas Públicas", en R. Bañón y E. Carrillo eds. *La nueva administración pública*, Alianza Editorial, Madrid, España, 1997, pp. 281-312.
- Tena Ramírez, Felipe, Leyes fundamentales de México 1808-1995, Porrúa, México, 1999.
- Tocqueville, Alexis, La Democracia en América, Alianza, Madrid, España, 1978.
- Ugarte Cortes, Juan, La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio, Porrúa, México, 1985.
- Ugarte, Cortes Juan (1985), La Reforma Municipal, Porrúa, México.
- Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP), Breves Consideraciones sobre la Importancia del Municipio, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, San Luis Potosí, México, 1984.
- Universidad Autónoma de Sinaloa, Desarrollo Sustentable, cohesión social y democracia participativa: La nueva agenda del municipio mexicano, CD-Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales 8 6 de octubre de 2009, Mazatlán, Sinaloa, México.
- Uvalle Berrones, Ricardo, Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México, UNAM—Plaza y Valdez, México, 2000.
- Valadez Ríos, Diego, "El Desarrollo municipal como supuesto de la democracia y el federalismo mexicano", en Estudios Municipales, Centro Nacional de Estudios Municipales, año I, no. 3, Mayo - Junio, México, 1985, pp. 63.
- Valadez, Ríos Diego, "Algunas características del sistema político mexicano", en Revista de Estudios Políticos, no. 15, mayo-junio, Madrid, España, 1978, pp. 9-21.
- Valdés, Leonardo, " Régimen de partidos", en Merino Huerta, Mauricio (coord.), La ciencia política en México, FCE, México, 1999, pp. 211-234.
- Valdés, Leonardo, Sistemas Electorales y de Partidos. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática número 7, IFE, México, 1995.
- Valdés, Leonardo, Elecciones y partidos políticos en México, UAM, México, 1993.
- Valencia Carmona, Derecho municipal, Porrúa, México, 2006.

- Valles Casadevall, Josep M., " La democracia local hacia el siglo XXI", en Botella Coral, Juan (coord.) (1999), *La ciudad democrática*, ediciones del serval, Barcelona, España, 1999, pp. 11-26.
- Vallés, Josep M y Bosch Agusti, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel ciencia política, Barcelona, España, 1999.
- Valverde Viesca, Karla, "El PRONASOL", en *Revista de Estudios Políticos*, UNAM, México, 1990, pp.165–166.
- Vázquez, Héctor, *El Nuevo Municipio Mexicano*, Secretaria de Educación, México, 1986.
- Vega Hernández, Rodolfo (coord.), *Municipio: aspectos políticos, jurídicos y administrativos*, Editado por la Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. (FUNDAP), Federación Nacional de Municipios, A.C. y la Asociación de autoridades locales de México, A.C., 2002.
- Velásquez Rodríguez, Primo Feliciano, *Historia de San Luis Potosí 1860—1953*, editado por el Archivo Histórico del Estado, San Luis Potosí, México, 1992.
- Villagómez, Alejandro, " Mecanismos de participación del sector privado en el financiamiento de proyectos gubernamentales la experiencia reciente en México", en *Gestión y Política Pública*, Vol. IV, no. 1, primer semestre, CIDE, México, 1995, pp. 207-232.
- Villoría, Manuel, Prólogo, en José María Ramos García, *Gobiernos locales en México: Hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo*, Miguel Ángel Porrúa-Fundación Instituto Universitario Ortega y Gasset, México, 2007.
- Villoría, Manuel (1996). *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*, INAP, Madrid, 1996.
- Vogelsang-Coombs y Miller, Melliza, " Developing the Governance Capacity of the Local Elected Officials", en *Public Administration Review*, vol 59:3, may-june, 1999, pp. 119-217.
- Wallace E., Oates, *Federalismo Fiscal*, Instituto de estudios de administración local, Madrid, España, 1977.
- Ward, Peter M, "Del Clientelismo a Tecnocracia: Cambios Recientes en la Gestión Municipal", en *Política y Gobierno*, CIDE, Vol. V, No. 1, primer semestre, México, 1998, pp. 95 -134.
- Ward, Peter, " Problemas actuales en el gobierno y la administración de las mega ciudades latinoamericanas", en *Gestión y Política Pública*, vol. V, no. 1, primer semestre, CIDE, México, 1996.
- Ward, Wright J., "Building Capacities of Municipal Governments", *Public Administration*, Diciembre, 1975, pp.748-754.
- Whitehead, Laurence, "Una transición difícil de alcanzar la lenta desaparición del gobierno de partido dominante en México", en *Política y gobierno*, vol. III, no. 1, CIDE, primer semestre, México, 1996, pp. 31-60.
- Wilkie, James, *La revolución mexicana: gasto federal y cambio social*, FCE, México, 1987.

World Bank, World Development Report: The State in a Changing World. New York: Oxford University, Press, 1997.

Ziccardi, Alicia (Coordinadora), Participación Ciudadana y Políticas sociales en el ámbito local, IIS-UNAM- Consejo Mexicano de Ciencias Sociales e INDESOL, México, 2004.

Ziccardi Alicia (Coordinadora), Planeación participativa en el espacio local: cinco programas parciales de desarrollo urbano del Distrito Federal, UNAM, México, 2003.

Ziccardi, Alicia, Agenda de la reforma municipal en México. IIS-UNAM, México, 2000.

Ziccardi, Alicia, Municipio y Región, UNAM, México, 2000.

Ziccardi, Alicia (coord.), La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas, IISUNAM— Miguel Ángel Porrúa, 1996.

Ziccardi, Alicia, " La gobernabilidad en las metrópolis latinoamericanas", en Revista Comercio Exterior, vol. 45, no. 10, octubre, BANCOMEXT, México, 1995.

Ziccardi, Alicia y Martínez Assad, Carlos, Política y gestión municipal en México, IIS - UNAM, México, 1988.

Ziccardi, Alicia y Saltalamacchia, Homero, R., Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas, IIS - UNAM, México, 1997.

Zorrilla Martínez, Pedro (1985), " Fortalecimiento Municipal", en Estudios Municipales, Centro Nacional de Estudios Municipales, año I, no. 3, Mayo - Junio, México, 1985 pp. 13 - 16.

Planes e Informes Municipales

H. Ayuntamiento de Matehuala, Plan Municipal de Desarrollo 2001—2003, Matehuala, 2001.

H. Ayuntamiento de Rioverde, Plan Municipal de Desarrollo 2001—2003, Rioverde, 2001.

H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, Plan Municipal de Desarrollo 1995—1997, San Luis Potosí, 1995

H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, Plan De desarrollo Municipal 1997—2000, San Luis Potosí, 2000.

H. Ayuntamiento de Matehuala 1997—2000, Memoria de la administración 1997—2000, Matehuala, S.L.P, 2000.

H. Ayuntamiento de Soledad de Graciano Sánchez, Tercer informe de Gobierno Municipal 1997—2000. Soledad 2000.

H. Ayuntamiento de San Luis Potosí, Tercer informe de Gobierno de la administración pública municipal 1992—1994, San Luis Potosí, 1994.

H. Ayuntamiento de Soledad de Graciano Sánchez, Primer Informe de Gobierno Municipal 1997—2000, Soledad 1998.

Notas de periódicos:

Aguilar Villanueva, Luis F, "La Nueva Gestión Pública", Periódico Reforma de 10 de julio de 2002

EL FINANCIERO, " Concesiona Aguascalientes el tratamiento de Aguas residuales a FYPASA", 16 de enero, México.

El Sol de San Luis:

- "retrato hablado de un candidato a gobernador", 2 de julio de 1985.
- "Casería contra ex – funcionarios", 5 de mayo de 1987.
- "Florencio Salazar M. dejó la gubernatura", 26 de mayo de 1987.

EL SOL DEL CENTRO de fecha 15 de agosto de 1985, Aguascalientes, México.

Héctor David Rodríguez, "La Bitácora de Campaña", en Periódico el Sol de San Luis de fecha 17, 18 y 19 de febrero de 1985.

Juárez Córdova, Filiberto, "a diestra y siniestra", en el Sol de San Luis, 26 de Julio de 1990.

Merino Mauricio, "El Patito Feo", Periódico el Universal, 29 de Enero de 2005.

Merino, Merino, "Nuevo Deber Municipal", Periódico El Universal, 4 de Junio de 2005.

Mora, José B., "Vale la pena jugarse la carrera", en Periódico Pulso de San Luis, 10 de Octubre de 1992

Muñoz, Fabián, " El agua: un elemento de discordia", en Periódico REFORMA, 31 de diciembre, México, 1995.

Ochoa, Adriana y Soraya Gaviño (1991), << Nava de pie, Zapata sentado>>, México, Expresiones de San Luis, No. 14, 2 de septiembre.

Periódico Pulso Diario de San Luis:

- Nota de Adriana Ochoa de 30 de marzo de 1997, p. 1—A.
- "Tierra Ejidal, alternativa viable y especulativa del crecimiento urbano", 10 de septiembre de 2003.

Orquídea Soto, en Periódico Pulso Diario de San Luis, sección el Economista de 17 de julio de 2001, p.6

Ramírez Gallegos, Alejandro, "Insisten Alcaldes Panistas; sufren —desatención— del Gobierno Estatal. El que menos se queja de que no lo visita en Gobernador", en Periódico Pulso de 29 de Agosto de 2001

Rodríguez Maldonado, Felipe, " Concesionan a empresa regia la distribución del Agua en Saltillo ", en periódico el FINANCIERO, 12 de Julio de 1995, México.

Rodríguez Medina Juan José, Columna Museo de Máscaras, el Sol de San Luis de 7 de febrero de 1985.

Páginas Electrónicas

Sitios sobre información Municipal en México

1. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal
www.inafed.gob.mx
2. E-local
www.e-local.gob.mx
3. Enciclopedia de los Municipios de México.
<http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCALNew/enciclopedia>
http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCALNew/enciclo_slp
4. Sistema Nacional de Información Municipal INAFED- INEGI
<http://www.snim.rami.gob.mx/>
http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Sistemas_de_Informacion_Municipal
5. Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara” A.C. (CESEM)
<http://www.cesemheribertojara.org.mx/>
6. Agenda de la reforma municipal en México 1992-2000 CIDE
<http://www.municipio.org.mx/>
7. Marco Normativo en México
www.ordenjuridico.gob.mx
8. Síntesis Estadística Municipal 2010:
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/sem10/default.htm>
9. Finanzas públicas estatales y municipales: Consulta interactiva de datos
<http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=10961&c=23707&s=est&cl=4>
10. Censos de Gobierno: Estatal y Municipal
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/default.aspx>
11. Base de Datos Sistema Nacional de Información Municipal. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)
<http://www.snim.rami.gob.mx/>
12. Base de Datos de elecciones locales, 1980—2002, CIDAC:
www.cidac.org.mx/base_datos.htm.

13. Consejo Estatal Electoral: resultados del cómputo de las elecciones municipales 1997 y 2000,

www.cepac.org.mx

Asociaciones de Municipios en México.

1. Asociación de Municipios de México A.C. (AMMAC)
<http://www.ammac.org.mx>
2. Federación Nacional de Municipios de México, FENAMM
www.fenamm.org.mx/
3. Asociación de Autoridades Locales de México A.C.
www.aalmac-idm.sites.cc/

ANEXOS

ANEXO I. RELACIÓN DE ENTREVISTADOS

Anexo. I.a. Relación de Presidentes Municipales Entrevistados.

Nombre	Municipio	Periodo del cargo	Fecha de la entrevista.
Salvador Izar Nohemí	Rioverde	1997-2000	28-02-2002
Eli Pérez Flores	Rioverde	2000-2002	01-03-2002
Pedro Luis Naif Chessani	Rioverde	1992-1994	24-01-2002
Alfredo Aburto Martínez	Rioverde	1983-1985	01-03-2002
Julián Pérez	Santa Catarina	2000-2003	19-02-2002
José Inés Olvera Hernández	Santa Catarina	1992-1994	19-02-2002
Gregorio Antonio Maldonado	Matehuala	2000-2003	27-02-2002
Justo Fernando Torres Rangel	Matehuala	1995-1997	27-02-2002
Paulino Martínez Carmona	Matehuala	1991-1994	26-02-2002
Pascual Gallegos Montalvo	Matehuala	1986-1988	26-02-2002
José Fernando Loera Ramos	Santo Domingo	2000-2003	14-02-2002
Álvaro Rodríguez Luna	Santo Domingo	1995-1997	15-02-2002
Aurelio Tenorio Quintero	Santo Domingo	1997-2000	15-02-2002
José Luis Rodríguez Lara	Santo Domingo	1992-1994	15-02-2002
Ramón Ortiz Rodríguez	Santo Domingo	1989-1991	14-02-2002
Juan Manuel Velázquez Galarza	Soledad de G.S	1997-2000	02-02-2002
Roberto Cervantes Barajas	Soledad de G. S	1995-1997	09-02-2002
Roberto Galarza Jasso	Soledad de G.S	1992-1994	12-02-2002
Tomas Galarza Navarro	Soledad de G.S	1986-1988	07-02-2002
José de Jesús Maldonado Reyes	Soledad de G.S	1983-1985	08-02-2002
Luis José García Julián	San Luis Potosí	1995-1997	23-01-2002
Mario Leal Campos	San Luis Potosí	1992-1994	22-01-2002
Guillermo Gerardo Pizzuto Zamanillo	San Luis Potosí	1989-1991	06-02-2002

Anexo. I.b. Relación de los Regidores Entrevistados.

Nombre	Municipio	Periodo del cargo	Fecha de la entrevista.
Javier López Ruiz	Rioverde	1997-2000	01-03-2002
Alejandra Sánchez Pérez	Rioverde	2000-2003	01-03-2002
Adalberto Rocha Rocha	Rioverde	1986-1988	28-02-2002
Héctor López Ruiz	Rioverde	1989-1991	01-03-2002
Armando Juárez Estrada	Rioverde	1986-1988	19-02-2002
Augurio Olvera Urias (concejal)	Santa Catarina	1997-2000	19-02-2002
Paula Martínez Chavez (concejal)	Santa Catarina	1997-2000	18-02-2002
Otilio González Andrade (concejal)	Santa Catarina	1997-2000	18-02-2002
Adelaido Chávez Moreno	Matehuala	1997-2000	28-02-2002
Patricio Luis Salazar	Matehuala	1989-1991	26-02-2002
Jorge Castañeda	Matehuala	1992-1994	25-02-2002
Benito Lizcano Torres	Matehuala	1983-1985	25-02-2002
Luz Idalia Pedraza Saldaña	Matehuala	1997-2000	25-02-2002
Socorro Elba López Guevara	Santo Domingo	2000-2003	15-02-2002
Simeón Tenorio Mancilla	Santo Domingo	1995-1997	15-02-2002
Fortino Navarro Becerra	Santo Domingo	1989-1991	14-02-2002
J. Manuel Gallegos Loera	Santo Domingo	1989-1991	14-02-2002
Beatriz Eugenia García Reyes	San Luis Potosí	2000-2003	28-01-2002
Rolando Muñoz Remolina	San Luis Potosí	2000-2003	28-01-2002
Lucía Dibildox Torres	San Luis Potosí	1997-2000	29-01-2002
Jesús Ernesto de la Maza Jiménez	San Luis Potosí	1997-2000	21-01-2002
Manuel de Jesús Eguía Morales	San Luis Potosí	1995-1997	07-01-2002
Gonzalo Contreras Chávez	San Luis Potosí	1995-1997	28-01-2002
Jorge Humberto Gómez García	San Luis Potosí	1992-1994	28-01-2002
Enrique Villareal Guerra	San Luis Potosí	1986-1988	28-01-2002
Ma. Guadalupe Rodríguez Carrera	San Luis Potosí	1983-1985	30-01-2002

Anexo. I.c. Relación de Secretarios del Ayuntamiento Entrevistados.

Nombre	Municipio	Periodo del cargo	Fecha de la entrevista.
Serafín Castro Limón	Rioverde	2000-2003	01-03-2002
Emeterio Castro Figueroa	Santa Catarina	2000-2003	19-02-2002
Rito Sandoval Vázquez	Matehuala	2000-2003	26-02-2002
José Humberto Hernández Irizar	Matehuala	1992-1994	27-02-2002
Antonio Díaz Mendoza	Santo Domingo	2000-2003	14-02-2002
Carlos Rebolledo	San Luis Potosí	1997-2000	11-01-2002
Jesús Juárez Portillo	San Luis Potosí	1983-1985	12-02-2002

Anexo. I.d. Relación de Tesoreros Entrevistados.

Nombre	Municipio	Periodo del cargo	Fecha de la entrevista.
Juan Daniel Morales Juárez	Rioverde	2000-2003	28-02-2002
Rodolfo González Núñez	Matehuala	2000-2003	26-20-2002
Jorge Humberto Ortiz de la Rosa	Santo Domingo	2000-2003	12-02-2002
Alfredo Lujambio Rafols	San Luis Potosí	1983-1985	30-01-2002

ANEXO I. 2. CUESTIONARIOS PARA PRESIDENTE MUNICIPAL, REGIDORES Y FUNCIONARIOS

I.2.a. Cuestionarios para Presidente Municipal

Municipio _____ No. De cuestionario _____

Periodo de la Administración Municipal _____

Nombre del Funcionario Entrevistado _____

Cargo del Funcionario Entrevistado _____

Bueno días/ Buenas Tardes. Su Servidor José Federico de la Torre Rodríguez, candidato al grado de Doctor en Gobierno y Administración Pública, del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid España, estoy realizando un estudio de tesis doctoral para obtener el grado de doctor cuyo tema es **"REFORMA MUNICIPAL Y CAPACIDAD DE GESTIÓN: LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE SAN LUIS POTOSI (MÉXICO) Y LA REFORMA DE 1983, UN ESTUDIO COMPARADO EN SEIS MUNICIPIOS (1985-2000)"**. En el cual incluyo un capítulo que contiene el juicio de ex - funcionarios y funcionarios municipales. Por este motivo solicitamos su colaboración, la cual, agradecemos anticipadamente. Debo aclararle que usted ha sido seleccionado para entrevistarle toda vez que usted ocupo un cargo dentro de la administración municipal.

Por otra parte le garantizamos el absoluto anonimato y secreto de sus respuestas en el más estricto cumplimiento de las Leyes sobre secreto estadístico y protección de datos personales, huelga decir que el uso de la información será meramente académico en el marco de la investigación arriba señalada.

P.1. Para empezar dígame usted ¿Cuál es su nivel de formación y cuáles son los estudios de más alto nivel que usted ha cursado? Por favor, especifique lo más posible, diciéndome el curso en que estaba cuando los terminó (o los interrumpió), y años de estudios de Primaria, Secundaria, Bachillerato, Normal Superior, de Licenciatura, Maestría o Doctorado.

Curso _____
Nombre de los Estudios _____
Nivel (codificar según tipo de estudios) _____

P.2. Dígame, ¿Qué actividad realizaba usted, antes de ser candidato a Presidente Municipal?
(ENTREVISTADOR MOSTRAR TARJETA)

- | | |
|---|----|
| - Comerciante..... | 01 |
| - Funcionario Municipal..... | 02 |
| - Funcionario de Gobierno del Estado..... | 03 |
| - Funcionario del Gobierno Federal..... | 04 |
| - Profesor..... | 05 |
| - Dirigente de Partido..... | 06 |
| - Empleado por su cuenta..... | 07 |
| - Agricultor..... | 08 |
| - Empleado del Sector Privado..... | 09 |
| - Otros _____ | 10 |
| (especificar) | |
| - No contesta..... | 99 |

P.3. ¿Militaba usted en algún partido político antes de ser candidato, en caso afirmativo, me pudiera decir en qué partido militaba?

- | | |
|-----------------|-------|
| - Si..... | 1 |
| - No..... | 2 |
| - N.C..... | 9 |
| En cual partido | _____ |

P.3.a. Actualmente, ¿Milita usted en algún Partido Político, en caso afirmativo en cuál de ellos?

- | | |
|-----------------|-------|
| - Si..... | 1 |
| - No..... | 2 |
| - N.C..... | 9 |
| En cual partido | _____ |

P.4. Por favor, dígame qué clase de sentimientos, de entre los que le voy a mencionar a continuación, le producía a usted como candidato, principalmente la política. (ENTREVISTADOR: MOSTRAR TARJETA) (MÁXIMO 3 RESPUESTAS)

- | | |
|---------------------|---|
| - Aburrimiento..... | 1 |
| - Entusiasmo..... | 2 |
| - Irritación..... | 3 |
| - Interés..... | 4 |
| - Indiferencia..... | 5 |
| - Compromiso..... | 6 |
| - Desconfianza..... | 7 |
| - N.S..... | 8 |
| - N.C..... | 9 |

P.5. Ahora bien, sería tan amable contarme, ¿Quién lo designo a usted como candidato a Presidente Municipal: el Partido, el Gobernador, el anterior Presidente Municipal, otros?

- | | |
|---|---|
| - El Partido | 1 |
| - El Gobernador..... | 2 |
| - El anterior Presidente Municipal..... | 3 |
| - Otros _____ | 4 |
| (Especificar) | |
| - No contesta..... | 9 |

P.5.a En este sentido, podría decirme ¿Quién formo la planilla que usted encabezó, usted mismo, el Gobernador, algún Funcionario Estatal, algún Funcionario Federal, el Partido, el anterior Presidente Municipal, o en consenso con algunos de los anteriores u otros?

- | | |
|---|----|
| - El Mismo..... | 01 |
| - El Gobernador..... | 02 |
| - Algún Funcionario Estatal..... | 03 |
| - Algún Funcionario Federal..... | 04 |
| - El Partido..... | 05 |
| - El Anterior Presidente Municipal..... | 06 |
| -Otros _____ | 07 |
| especificar | |
| N.S..... | 08 |
| N.C..... | 09 |

P.5.b. ¿Cuántas mujeres conformaban la planilla que usted encabezó?

P.6. ¿Hubo algún conflicto poselectoral en su elección?, en caso afirmativo, de acuerdo a su experiencia como Presidente Municipal, podría decirme también ¿qué tanto afectan los conflictos poselectorales al desempeño de su Gobierno Municipal y por ende a la capacidad de Gestión del Municipio: mucho, bastante, poco o nada?

- | | | |
|-------------|---|---|
| - Si..... | 1 | ¿Qué tanto afecto a la Capacidad de Gestión del Municipio esta situación? |
| - No | 2 | |
| - N.S. | 9 | |

Que tanto Afectan los Conflictos Mucho Bastante Poco Nada N.S. N.C.
Postelectorales la Capacidad de gestión. 1 2 3 4 8 9

P.7. Vamos a hablar ahora de la situación del Municipio, en su opinión ¿Cuáles eran los tres problemas más importantes que presentaba el Municipio, cuando usted asumió la Presidencia Municipal?

N.S. _____ 8 N.C. _____ 9

P.8. Al iniciar su Administración Municipal, ¿Cómo calificaría la situación política que usted encontró, muy buena, buena, regular, mala o muy mala?

- Muy buena 1
- Buena..... 2
- Regular..... 3
- Mala..... 4
- Muy Mala..... 5
- No sabe..... 6
- No Contesta..... 7

P.9. Vamos hablar ahora propiamente de su gestión como Presidente Municipal, en este sentido dígame ¿Quién o quiénes nombraron a sus Funcionarios, usted mismo, por recomendación del Gobernador, por recomendación de algún Funcionario Estatal, por recomendación de algún Funcionario Federal, por recomendaciones de su Partido, por el anterior Presidente Municipal, por recomendación de algún Regidor o por alguna de las anteriores?

- El Mismo 01
- Por recomendación del Gobernador..... 02
- Por recomendación de Algún Funcionario Estatal..... 03
- Por recomendación de Algún Funcionario Federal..... 04
- Por recomendación de su Partido 05
- Por recomendación del anterior Presidente ... 06
- Por recomendación de algún Regidor 07
- Por alguno de los anteriores 08
- N.C. 99

P.9.a. ¿ A cuántas mujeres nombro usted como funcionarios de su administración? _____

P.9.b. ¿ Removió usted alguno de los funcionarios durante su gestión, me pudiera decir los motivos entre los que le voy a mencionar ?- MOSTRAR TARJETA

- | | Si | No | NC |
|--|----|----|----|
| Por ascenso..... | 1 | 2 | 9 |
| Por malos manejos | 1 | 2 | 9 |
| Por Ineficiencia en su Desempeño | 1 | 2 | 9 |
| Por Indisciplina | 1 | 2 | 9 |
| Otros motivos _____ | | | |

P.10. Dígame ahora, ¿Cuáles eran las Condiciones Financieras en que recibió usted la Administración Municipal, muy buena, buena, regular, mala, muy mala?

- Muy Buenas 1
- Buenas 2
- Regular 3
- Malas 4
- Muy Mala 5
- N.C. 9

P.10.a. En su opinión, ¿ Cree usted que en el ámbito municipal existen actos de corrupción, en caso afirmativo me gustaría conocer el tipo de actos que se dan?

- Si 1 ¿Qué tipo de actos?
- No 2
- N.S. 8
- N.C. 9

Tipo de actos: _____

P.11. Hablemos del Organigrama Municipal, en este sentido ¿Cuál era la estructura administrativas, es decir, cuantas Direcciones y/o Departamentos Administrativos existían?

P.11.a. ¿Promovió usted o el Cabildo algún cambio a la Estructura Orgánica de la Administración, en caso afirmativo, me pudiera decir que tipo de cambios?

- Si 1 ¿ qué tipo de cambios?
- No 2
- N.S. 8
- N.C. 9

Qué tipo de cambios:

P.12. Ahora hablemos de la Reforma Municipal de 1983, ¿ Conoció usted como presidente municipal el contenido de esta reforma?

- No..... 1 hacer la sig. Pregunta
- Si 2
- N.S. 8
- N.C. 9

P.12.a. Me podría señalar de la lista que le voy a pasar, los dos puntos más importantes de la Reforma Municipal de 1983. (ENTREVISTADOR: PASAR TARJETA).

- Aumentar las facultades de los Municipios..... 01
- Disminuir las facultades de los municipios 02
- Permitir el libre manejo de sus Haciendas 03
- Controlar el gobierno del Estado el manejo de las Haciendas Municipales..... 04
- Cobrar los Estados el impuesto Predial..... 05
- Facultar a los Municipios para Cobrar el Impuesto Predial 06
- Otorgar mayor Capacidad Reglamentaria a los Municipios.. 07
- Otros 08
- N.S. 98
- N.C. 99

P.12.b. En su opinión, ¿Considera usted que esta reforma contribuyó - mucho, bastante, poco o nada – al fortalecimiento de: la Autonomía Municipal, la Capacidad de Financiera de los Municipios, la Capacidad Reglamentaria de los Municipios, la Capacidad del Municipio para la prestación de Servicios Públicos?

- | | Mucho | Bastante | Poco | Nada | N.S. | N.C. |
|--------------------------------------|-------|----------|------|------|------|------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 8 | 9 |
| - Fortaleció la Autonomía Municipal. | | | | | | |

- | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| - Fortaleció la Capacidad Financiera | 1 | 2 | 3 | 4 | 8 | 9 |
| - Fortaleció la Capacidad Reglamentaria. | 1 | 2 | 3 | 4 | 8 | 9 |
| -Fortaleció la Capacidad Para Prestar Servicios | 1 | 2 | 3 | 4 | 8 | 9 |

P.13. Hablemos ahora del tema de la planeación municipal, en este sentido ¿ Participó usted personalmente en las actividades de Planeación que su Administración Municipal desarrolló para diseñar el Plan Municipal de Desarrollo?

- | | |
|------------|---|
| -Si..... | 1 |
| -No..... | 2 |
| -N.C. | 9 |

P.14. Continuando con el tema de la Planeación Municipal ¿ Qué instancia de las que le voy a mencionar, llevó a cabo las tareas de planeación, también, me gustaría que brevemente me señalara tres de las principales propuestas incluidas en su Plan de Desarrollo? (MENCIONAR TRES DE ELLAS) (ENTREVISTADOR MOSTRAR TARJETA).

- | | |
|--|---|
| - El Cabildo | 1 |
| -Los directores generales | 2 |
| -Un grupo asesor externo..... | 3 |
| -Un grupo de planeación..... | 4 |
| -El Centro de Desarrollo Municipal.... | 5 |
| -Otro | 6 |
| (especificar) | |
| N.S..... | 7 |
| N.C..... | 8 |
- PRINCIPALES PROPUESTAS DEL PLAN DE DESARROLLO

P.15. Hablando básicamente del Proceso de Planeación ¿Qué actividades de las que le voy a mostrar se realizaron y cuales no se realizaron?. (ENTREVISTADOR MOSTRAR TARJETA).

- | | SÍ | No | NS | NC | |
|---|----|----|----|----|---|
| -Consulta a los grupos ciudadanos para definir acciones.. | | 1 | 2 | 8 | 9 |
| -Análisis de determinadas demandas..... | 1 | 2 | 8 | 9 | |
| -Establecimiento de Objetivos para la Acción Gubernamental... | | 1 | 2 | 8 | 9 |
| -Programación anual de actividades..... | | 1 | 2 | 8 | 9 |
| -Análisis de las causas que originas el problema..... | | 1 | 2 | 8 | 9 |
| -Proyecciones de situaciones y/o problemas..... | | 1 | 2 | 8 | 9 |
| -Priorización de necesidades, demandas y/o problemas... . | | 1 | 2 | 8 | 9 |

P.16. En relación con sus actividades de Presidente Municipal, Dígame ¿Qué proporción de las actividades surgen sin apego a los Planes y Programas predefinidos?

- | | |
|------------------------------|---|
| - Menos del 50%..... | 1 |
| - Entre el 51% y el 75%..... | 2 |
| - Entre el 76% y el 90%..... | 3 |
| - Entre el 91% y el 99%..... | 4 |
| - El 100%..... | 5 |
| - N.C..... | 9 |

P.17. ¿Está usted satisfecho del cumplimiento de las metas y objetivos, de los Planes y Programas de trabajo de su Administración, asimismo, siendo objetivo podría decirme en que porcentaje se cumplieron las metas propuestas en su plan de desarrollo?

Respuesta a:

- | | |
|---------------------------|---|
| - Si está satisfecho..... | 1 |
| - No está Satisfecho..... | 2 |
| - No sabe..... | 8 |
| - No contesta..... | 9 |

Respuesta b:

- | | |
|-------------------------------|---|
| - Menos del 50%..... | 1 |
| - Entre el 51 % y el 75%..... | 2 |
| - Entre el 76% y el 90%..... | 3 |

- Entre el 91 y el 99%.....4
- Al 100%.....5
- N.C.....9

P.17.a. De acuerdo a su respuesta anterior ¿ Me podría decir usted, dos causas fundamentales de las que le voy a mencionar, que hayan impedido el cumplimiento de los programas dentro de su Administración Municipal? (ENTREVISTADOR MOSTRAR TARJETA).

- Voluntad Política..... 01
- Falta de Recursos Financieros..... 02
- Falta de Capacidad de los Funcionarios Municipales..... 03
- La No Participación de Agentes Sociales..... 04
- Falta de Capacidad de los Ejecutores..... 05
- Planes Alejados de la Realidad 06
- Separación entre los Planificadores y los Ejecutores..... 07
- Falta de Normatividad Adecuada 08
- Otros..... 09
- N.S..... 98
- N.C..... 99

P.18. Hablemos ahora de la Reglamentación Municipal, para ello le pediría que me contestara las siguientes preguntas ¿ Podría decirme, si durante su Gestión Municipal el Cabildo emitió nuevos reglamentos o si se hicieron adecuaciones o reformas a los ya existentes, recuerda en ese caso, cuáles fueron los nuevos Reglamentos, ?

- Si.....1 ¿ Cuáles?
- No.....2
- N.C.....9

NUEVOS REGLAMENTOS

P.18.a. Ahora bien, ¿ Cree usted que se cumplieron los Reglamentos, dígame también en qué medida considera que se cumplen dichos Reglamentos?

- Si se cumplen los reglamentos.....1 contestar en qué medida
- No se cumplen los reglamentos.....2
- No Sabe.....8
- No Contesta.....9

En qué medida _____
(especificar)

P.19. Hablemos del proceso de Toma de Decisiones, en su opinión, ¿El proceso de Toma de Decisiones durante su Gestión como Presidente Municipal estuvo muy centralizado, centralizado, descentralizado, muy descentralizado?

- Muy Centralizado 1 Hacer la siguiente pregunta
- Centralizado 2 Hacer la siguiente pregunta
- Descentralizado 3
- Muy Descentralizado 4
- N.C. 9

P.19.a. De acuerdo con su respuesta anterior, en caso de no centralizarse la toma de decisiones en la Presidencia, podría decirme ¿En Quién o en qué Órgano Administrativo se Centralizo el Proceso de Toma de Decisiones ?

P.20. Me gustaría platicar sobre el control en su Administración, por ello le pediría que me responda las siguientes preguntas ¿Implemento su Administración algún tipo de Control de Gestión, en caso afirmativo, podría señalarme, ¿Cuál de los tipos de mecanismos de Control de Gestión que le voy a mostrar fueron los que se aplicaron durante su Gobierno como Presidente Municipal?

(ENTREVISTADOR MOSTRAR TARJETA)

RESPUESTAS:

a).

-Sí.....1 Contestar la otra pregunta

-No.....2

-N.C.....3

b). (ENTREVISTADOR: MOSTRAR TARJETA)

	Si	No	NS	NC
-Buzón de Quejas al ciudadano.....	1	2	8	9
-Auditorías.....	1	2	8	9
-Cabildo Abierto al Ciudadano.....	1	2	8	9
-Avance Programático.....	1	2	8	9
-Formatos de Ingresos.....	1	2	8	9
-Comprobación de Gastos.....	1	2	8	9
-Inspección de Obras.....	1	2	8	9
-Informes de Ejecución.....	1	2	8	9
-Reportes de Áreas.....	1	2	8	9
-Otros.....				
especificar.				

P.21. ¿ En algún momento la Administración que usted encabezó, se recabó información sobre la satisfacción de la población respecto a sus demandas y respecto a los servicios?

- Sí.....1

- No.....2

- N.C.....9

P.22. Hablemos de la participación de los ciudadanos en las actividades del Gobierno Municipal, con relación a esto, en su opinión y de acuerdo a su experiencia en el Gobierno Municipal ¿Considera usted que los ciudadanos del Municipio participan ampliamente, algunas veces participan, son indiferentes y no participan o boicotean y dificultan la mayoría de las veces las acciones municipales?

- Los Ciudadanos participan ampliamente.....1

- Los Ciudadanos Algunas Veces Participan.....2

- Son indiferentes y no participan.....3

- Boicotean y dificultan la mayoría de las veces las Acciones municipales.....4

- N.S.....8

- N.C.....9

P.22.a. En este sentido, me podría decir si, ¿ Promovió el Municipio algún mecanismo de participación ciudadana para permitir la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, o en la prestación de servicios, en caso afirmativo, cuál fue el mecanismo?

- Sí.....1 ¿Qué Mecanismo?.....

- No.....2

- N.S.....8

- N.C.....9

P. 23. Podría decirme ¿Cuál fue el origen del principal problema al que se enfrentó con mayor frecuencia la Administración Municipal durante su desempeño como Presidente Municipal?
(ENTREVISTADOR MOSTRAR TARJETA)

- | | |
|---|---|
| - Financiero | 1 |
| - Derivado de la Prestación de Servicios Públicos | 2 |
| - Político | 3 |
| - Problemas con el Gobierno Estatal y Federal | 4 |
| - Otro | 5 |
| (especificar) | |
| - N.S. | 8 |
| - N.C. | 9 |

P. 24. Vamos ahora a hablar de la Coordinación Gubernamental, en este sentido, ¿Durante el ejercicio de su Administración, hubo algún convenio con el Gobierno del Estado, con el Gobierno Federal o con otro Municipio, en caso afirmativo podría decirme cual fue el objeto de ese (os) convenios?

- | | |
|----------------------------------|------------------------------|
| - Sí firmo ningún convenio | 1 contestar la otra pregunta |
| - No firmo convenio..... | 2 |
| - N.C. | 3 |

Tipo de Convenio	Nivel de Gobierno	Objeto del Convenio
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

P. 24. a. Durante su ejercicio de Gobierno ¿Cómo evaluaría usted su relación con el Gobernador del estado, con Secretarios del Gobierno del Estado, con Delegados del Gobierno Federal, con el Congreso del Estado y con otros Presidentes Municipales, con el Cabildo como muy buena, buena, regular, mala o como muy mala?
(ENTREVISTADOR MOSTRAR TARJETA)

	Muy buena	Buena	Regular	Mala	Muy mala	N.C.
- Con el Gobernador	1	2	3	4	5	9
- Con los Secretarios	1	2	3	4	5	9
- Con Delegados Federales	1	2	3	4	5	9
- Con el Congreso del Estado	1	2	3	4	5	9
- Con otros Presidentes Municipales	1	2	3	4	5	9
- Con el Cabildo	1	2	3	4	5	9

P. 25. Continuando con este tema de la Coordinación Gubernamental, ¿Qué tanto le benefició al Municipio, la Convenios de Coordinación Gubernamental con otros niveles de Gobierno, para obtener recursos presupuestales, mejorar la prestación de los servicios, gestionar recursos extras o resolver problemas políticos locales, en pocas palabras para Mejorar la Capacidad de Gestión?

	Mucho	Bastante	Poco	Nada	N.S.	N.C.
- Para obtener recursos presupuestales	1	2	3	4	8	9
- Mejorar la prestación de los servicios	1	2	3	4	8	9
- Gestionar recursos extras	1	2	3	4	8	9
- Resolver problemas políticos locales	1	2	3	4	8	9

P. 26. (NOTA: PREGUNTA PARA PRESIDENTES MUNICIPALES DEL PERIODO 1988 - 1994)

Hablemos del Programa Nacional de Solidaridad, ¿ Me pudiera decir si durante su gestión ejerció usted recursos de este Programa y en caso afirmativo, que tanto considera usted que beneficiaron estos recursos a su Administración y al propio Municipio, para la prestación de servicios, para la ejecución de obras, para el fortalecimiento municipal, para promover la participación ciudadana; mucho, bastante, poco o nada?

- Sí 1 Mostrar tarjeta para contestar la otra respuesta
- No..... 2
- N.C. 9

	Mucho	Bastante	Poco	Nada	NS	NC
Para mejorar la capacidad de prestación de los servicios	1	2	3	4	8	9
Para la ejecución de obras	1	2	3	4	8	9
Para el fortalecimiento de la capacidad administrativa	1	2	3	4	8	9
Para promover la participación ciudadana	1	2	3	4	8	9
Para fortalecer la capacidad financiera del municipio	1	2	3	4	8	9

P. 26. a. Continuando con el tema de PRONASOL, ¿Pudiera decirme de acuerdo con su experiencia como Presidente Municipal, si el Municipio tenía autonomía para administrar los recursos de PRONASOL o si por el contrario estos venían ya muy etiquetados para determinados programas y no se le permitía disponerlos para otros fines?

	Si	No	NS	NC
- El Municipio tenía autonomía para administrar	1	2	8	9
- Los recursos venían muy etiquetados	1	2	8	9

P. 27. ¿ En su opinión me pudiera señalar, dos programas que usted considere más efectivos de PRONASOL que le permitieron mejorar la Capacidad Municipal de los Servicios, la Capacidad Financiera y la Capacidad Administrativa del Municipio?

N.S.8
N.C..... 9

P. 28. Para terminar con el tema de PRONASOL, me gustaría saber ¿Cómo evaluaría usted el PRONASOL, como un programa muy bueno, bueno, regular, malo, muy malo en relación con su impacto en el fortalecimiento de la Capacidad de Gestión del Municipio?

- Muy bueno	1
- Bueno	2
- Regular	3
- Malo	4
- Muy malo	5
- NS	8
- NC	9

P. 29. (ENTREVISTADOR: SOLO HACER ESTA PREGUNTA A PRESIDENTES MUNICIPALES DEL PERIODO 94 - 99)

Pasando a otra pregunta, hablemos ahora del RAMO 33, en este sentido ¿ Me podría usted decir si su Administración manejó recursos del ramo 33, y en caso afirmativo, qué tanto beneficiaron estos recursos a su Administración y al propio Municipio, para; la prestación y mejoramiento de los servicios, la ejecución de obras, el fortalecimiento de la capacidad administrativa del municipio, promover la participación ciudadana, fortalecer la capacidad financiera del municipio; mucho, bastante, poco o nada?

- Sí	1mostrar tarjeta
- No	2
- NC	9

	Mucho	Bastante	Poco	Nada	NS	NC
Para mejorar la capacidad de prestación de los servicios	1	2	3	4	8	9
Para la ejecución de obras	1	2	3	4	8	9
Para el fortalecimiento de la capacidad administrativa	1	2	3	4	8	9
Para promover la participación ciudadana	1	2	3	4	8	9
Para fortalecer la capacidad financiera del municipio	1	2	3	4	8	9

P. 29.a. En su opinión, ¿ Los recursos del Ramo 33 permiten autonomía en su administración o son estos recursos muy etiquetados para determinados programas y no se pueden disponer para otros fines?

	Si	No	NS	NC
- El Municipio tenía autonomía para administrar	1	2	8	9
- Son recursos muy etiquetados	1	2	8	9

P. 29. b. Dígame dos de los programas que usted considere más efectivos del RAMO 33 que han permitido mejorar la Capacidad de Gestión del Municipio para la Prestación de los Servicios Públicos, la Capacidad Financiera y la Capacidad Administrativa del Municipio?

N.S.....8
N.C.....9

P. 30. Para terminar con el tema del RAMO 33, ¿Cómo evaluaría usted este programa; muy bueno, bueno, regular, malo, muy malo en relación con el impacto en el fortalecimiento de la capacidad de gestión el municipio?

- Muy bueno	1
- Bueno	2

- | | |
|------------------|---|
| - Regular | 3 |
| - Malo | 4 |
| - Muy malo | 5 |
| - NS | 8 |
| - NC | 9 |

P. 31. Hablemos ahora de las Actividades Financieras del Municipio. De las siguientes funciones que le voy a mencionar, señálemes usted ¿Cuáles de ellas se realizaron durante su Administración Municipal y cuáles no? (ENTREVISTADOR MOSTRAR TARJETA).

- | | Si | No | NS | NC |
|---|----|----|----|----|
| - Estudios para disminuir los costos en el cobro y administración de los impuestos..... | 1 | 2 | 8 | 9 |
| - Elaboración del presupuesto de egresos | 1 | 2 | 8 | 9 |
| - Planeación y control del gasto público..... | 1 | 2 | 8 | 9 |
| - Elaboración de estados financieros | 1 | 2 | 8 | 9 |
| - Levantamiento de inventarios | 1 | 2 | 8 | 9 |
| - Evaluación de proyectos de inversión | 1 | 2 | 8 | 9 |
| - Análisis de la situación financiera | 1 | 2 | 8 | 9 |
| - Cálculo de participaciones federales | 1 | 2 | 8 | 9 |
| - Administración y seguimiento de la deuda | 1 | 2 | 8 | 9 |
| - Actualización del padrón de contribuyentes | 1 | 2 | 8 | 9 |
| - Evaluación de los créditos a contratar | 1 | 2 | 8 | 9 |
| - Administración de inventarios | 1 | 2 | 8 | 9 |
| - Auditorías y supervisiones financieras | 1 | 2 | 8 | 9 |
| - Estudios técnicos en materia tributaria | 1 | 2 | 8 | 9 |
| - Elaboración de pólizas de gastos | 1 | 2 | 8 | 9 |
| - Otros _____ | | | | |
| especificar | | | | |

P. 32. Como usted sabe, con las reformas al artículo 115 Constitucional, se confirió al Municipio los Derechos de cobro sobre el Impuesto Predial ¿su Administración Municipal cómo gestionaba esta actividad?

- | | |
|---|-------------------------------|
| - Cobraba y administraba el Impuesto Predial..... | 1 |
| - Sólo cobraba..... | 2 |
| - Sólo lo administraba..... | 3 |
| - Ninguna de las dos | 4 |
| - Tenía convenio con el Gobierno del Estado..... | 5 hacer la siguiente pregunta |
| - NS | 8 |
| - NC | 9 |

P. 32. a. ¿Cuáles son los costos que tenía que pagar el Municipio al Gobierno del Estado porque éste realizara la gestión del Impuesto Predial?

N.S..... 8
NC 9

P. 33. ¿Qué porcentaje exacto o aproximado considera usted que representan los costos de cobrar y administrar los tributos captados en su Municipio respecto al total recaudado?

	%
NS	8
NC	9

P.34. Durante su administración me podría decir ¿Cuál estima usted que era la estructura porcentual de los ingresos municipales, es decir qué porcentaje representaron los ingresos directos, qué porcentaje las participaciones federales qué porcentaje los ingresos extraordinarios?

- Porcentaje de Impuestos Directos	_____	%
- Porcentaje de Participaciones Federales	_____	%
- Porcentaje de Ingresos Extraordinarios	_____	%
- NS	8	
- NC	9	

P. 34. a. En este sentido, me gustaría que me dijera ¿Cuál estima usted que fue la composición porcentual durante su Administración de los Ingresos Directos, que como usted sabe podemos dividirlos en impuestos, derechos, productos y aprovechamientos?

Impuestos	_____	%
Derechos	_____	%
Productos	_____	%
Aprovechamientos	_____	%

P. 34. b. Siguiendo con este mismo tema ¿Cuál fue la composición porcentual estimada durante su Administración de los Ingresos Extraordinarios, clasificando estos en deuda pública, subsidios y transferencias, contribuciones especiales, recursos del PRONASOL, y en su caso del RAMO 33?

- Porcentaje de la deuda pública	_____	%
- Porcentaje de los subsidios y transferencias	_____	%
- Porcentaje de las contribuciones especiales	_____	%
- Porcentaje de los recursos PRONASOL	_____	%
- Porcentaje de los recursos del Ramo 33	_____	%

P.35. Siguiendo con el tema de las Finanzas Públicas, ahora hablemos de los gastos municipales. En este sentido me gustaría preguntarle ¿Cuál fue la estructura porcentual del gasto público en su municipio durante su gestión como Presidente Municipal, dividiendo el gasto en gasto corriente, gasto de inversión y gastos extraordinarios?

- Porcentaje del Gasto Corriente	_____	%
- Porcentaje del Gasto de Inversión	_____	%
- Porcentaje de los Gastos Extraordinarios	_____	%

P.36. De la siguiente lista que le voy a mostrar, le pediría que me señalara por favor, el factor que usted crea que sea el principal problema para mejorar la función financiera de su Municipio. (MOSTRAR TARJETA).

-Normativo - Legales (leyes o reglamentos entre otros).....	01
-Disposiciones o políticas de autoridades externas (federales y estatales).....	02
- Posiciones adversas al interior del cabildo.....	03
-Desavenencias entre los funcionarios municipales.....	04
-Carecer de personal capacitado.....	05
-Mantener o crear una buena impresión para la ciudadanía,	
No afectando intereses	06
- Desconocimiento de técnicas y procedimientos para la modernización	
administrativa.....	07

- Fuerte Resistencia al cambio de la comunidad Municipal.....	08
- Otras _____	
especificar	09
- N.S.	98
- N.C.	99

P.37. De la siguiente lista que le voy a proporcionar, me gustaría que usted me señalara aquellos instrumentos de evaluación y control de información financiera que su administración utilizo.

MOSTRAR TARJETA

- Balances generales periódicamente.....	01
- Presupuesto de efectivo.....	02
- Estados de posición financiera.....	03
- Estados de origen y aplicación de recursos.....	04
- Análisis de razones financieras.....	05
- Presupuesto de capital.....	06
- Estado de ahorro e inversión financiera.....	07
- Otra _____	
especificar	08
- N.S.	98
- N.C.	99

P.38. ¿Durante su periodo de gobierno, recibió el municipio alguna asesoría profesional en materia financiera?

- Si.....1 Hacer la Siguiente Pregunta
- No.....2
- N.C3

P.38.a. En este sentido me pudiera decir ¿ Quién o qué organismo -de los que le voy a mostrar- proporciona esta asesoría? (MOSTRAR TARJETA)

- Instituciones gubernamentales externas al ayuntamiento	1
- Del Centro de Desarrollo Municipal	2
- Del INDETEC.....	3
- Instituciones privadas	4
- Universidades o Centros de Investigación	5
- Otros _____	6
especificar	
- N.S.....	7
- N.C.....	8

P.39. Por otra parte, ¿Qué tipo de Auditorías le fueron practicadas a su administración Municipal?

- | | |
|-----------------------------------|---|
| - Auditorias Financieras..... | 1 |
| - Auditorias Administrativas..... | 2 |
| - Ambas..... | 3 |
| - Ninguna de las Dos..... | 4 |
| - Otra..... | 5 |
| especifique | |
| - N.S..... | 8 |
| - N.C..... | 9 |

P.39.a. ¿ El Congreso le rechazó alguna de las tres Cuentas Públicas Municipales, en caso afirmativo recuerda los motivos?

- Si.....1 explicar los motivos.
- No.....2
- N.C.....9

Motivos

P.40. Ahora le voy a preguntar sobre el tema de las Participaciones Federales, ¿Conocía usted previamente la cantidad de recursos económicos que recibiría por concepto de Participaciones Federales, recibía estas siempre a tiempo, había descuentos por algún concepto, por último, le parecen a usted claros los mecanismos y las reglas para la distribución de las Participaciones Federales?

	SI	NO	NS	NC
- Conocía previamente la cantidad de recursos				
Que recibiría por participaciones federales.....	1	2	8	9
- Recibía los recursos a tiempo.....	1	2	8	9
- Recibía las participaciones federales con algún descuento.....	1	2	8	9
- La parecen claros los mecanismos y las reglas para				
La distribución de las participaciones.....	1	2	8	9

P.41. Pasemos al tema de la Deuda Pública, en este sentido ¿ Podría decirme sí al iniciar su Administración Municipal, existían adeudos pendientes de pago por parte de la anterior Administración?

- Sí.....1 hacer la siguiente pregunta
- No.....2
- N.C.....9

P.41.a ¿ Afectó esta situación la Capacidad de Gestión de la Administración Municipal?

- Sí.....1
- No.....2
- N.C.....9

P.42. Continuando con este tema, ¿Contrató usted como Presidente Municipal algún crédito importante para el Municipio, en caso afirmativo, pudiera decirme con que acreedor y el Plazo?

- Sí.....1 Hacer la siguiente Pregunta
- No.....2
- N.S.....8
- N.C.....9

P.42.a ¿ Podría Decirme con que Institución de Crédito se contrató el Empréstito – Banca Comercial, Banca de Desarrollo, otros acreedores – y el Plazo al que fue contratado, es decir a Largo, Mediano o Corto Plazo?

- Banca Comercial.....1
- Banca de Desarrollo.....2
- Otros Acreedores.....3
- especifique
- N.S.....8
- N.C.....9

Plazo Contratado _____

P.42.b. ¿ Tuvo algunos problemas para lograr su aprobación, en caso afirmativo, me podría decir con quién?

- Sí.....1 Con Quién _____
- No.....2

- N.S.....8
- N.C.....9

P.42.c. Para cerrar este tema, ¿ Podría decirme si dejó usted como Presidente Municipal alguna deuda pendiente de pago a la siguiente Administración?

- Sí.....1
- No.....2
- N.C.....9

P.43. Desde su punto de vista, ¿Cuál de los siguientes problemas que le voy a mencionar en materia financiera es el más grave para los municipios de San Luis Potosí?

- Ineficiencias Administrativas 1
- Pocas posibilidades para generar ingresos propios..... 2
- Escasas participaciones federales..... 3
- Limitaciones para obtener crédito..... 4
- Determinaciones de techos presupuestarios 5
- Endeudamientos dejados por administraciones anteriores 6
- Falta de planes y programas..... 7
- El Centralismo..... 8
- La Corrupción..... 9
- Otros 10
- N.C..... 99

P.44. ¿Cuál fue la Estrategia que siguió su Gobierno para poder completar los Recursos Municipales, es decir, a que fuentes de financiamiento recurrió la Administración Municipal para cubrir sus faltantes?

- Reducción o eliminación de partidas de gasto..... 01
- Colaboración Ciudadana..... 02
- Aportes Especiales Federales y Estatales..... 03
- Financiamiento Crediticio Nacional (Banca de Desarrollo)..... 04
- Nuevos Tributos o Modificación de los mismos..... 05
- Disposición de ahorros presupuestales..... 06
- Financiamientos de organismos financieros Internacionales 07
- (Banco Mundial, Banco interamericano de Desarrollo, etc.)..... 08
- Asociaciones o consorcios entre municipios..... 09
- Otros 10
- N.S..... 98
- N.C..... 99

P.45. De acuerdo con su experiencia como Presidente Municipal, ¿Qué tipo de conocimientos - de los que le voy a mostrar- considera fundamentales para tener un mejor desempeño de las funciones que realiza un Presidente Municipal y cuáles serían desde su punto de vista las dos áreas de conocimiento que usted recomendaría reforzar?

- Legales1
- Financieros2
- Técnicos3
- Administrativos4
- Políticos5
- Sociales6
- Otros 7
- NS8
- NC9

1 _____
2 _____

P.46. ¿Cuál de las características de las que le voy a mencionar considera usted como una Característica Principal que debe tener un Presidente Municipal en el Desempeño de sus Funciones?

- Participación política.....1
- Conocimiento del municipio.....2
- Experiencia administrativa.....3
- Militancia partidista.....4
- Capacidad de liderazgo.....5
- Habilidades técnico- administrativas.....6
- Ética y responsabilidad.....7
- Conciencia nacional.....8
- Cultura general.....9
- Espíritu de servicio.....10
- Otro _____11
- especificar
- N.S.....98
- N.C.....99

P.47. Implementó su Administración algún curso de Formación Administrativa para los Regidores, Funcionarios y para el Personal Administrativo del Municipio.

- Sí.....1
- No.....2
- N.C.....9

P.48. ¿Estima usted que el Municipio debe destinar anualmente una cantidad importante a programas de Formación de Personal?

- Si.....1
- No.....2
- NC.....9

P.49. Pasemos ahora al tema de los Servicios Públicos. En este sentido, pudiera decirme qué servicios prestaba su Administración Municipal.

	SI	NO	NS	NC
- Agua Potable.....	1	2	8	9
- Alcantarillado.....	1	2	8	9
- Seguridad Pública y Tránsito.	1	2	8	9
- Limpia de Calles.....	1	2	8	9
- Pavimentación.....	1	2	8	9
- Mercados.....	1	2	8	9
- Panteones.....	1	2	8	9
- Rastros.....	1	2	8	9
- Parques y Jardines.....	1	2	8	9
- Alumbrado Público.....	1	2	8	9

- Otros _____
(especificar)

P.50. En su administración ¿ Bajo qué forma - de las que le voy a mencionar -, se prestaba de cada uno de los Servicios Públicos que usted me menciona?. (MOSTRAR TARJETA).

SERVICIOS	FORMA DE PRESTACIÓN
1. Agua	
2. Alcantarillado	
3. Seguridad Pública	

4. Limpia de Calles	
5. Pavimentación	
6. Mercados	
7. Panteones	
8. Rastros	
9. Parques y Jardines	
10. Alumbrado	
11. Otros	

Nota anotar en la primera columna el número correspondiente a alguna de las formas de prestación

P.51 En su opinión ¿Cuáles de los Servicios Municipales prestados por el Municipio son los más difíciles de cubrir satisfactoriamente?

1. _____
2. _____
3. _____

P.51.a. En este sentido, dígame ¿Cuáles Servicios Públicos en su Administración fueron rentables?

P.52. Continuando con el tema de los Servicios Públicos, ¿Me pudiera usted decir, cuáles son los servicios en los que su Administración recupero lo que gastaba en la prestación de los mismo y cuáles de estos estaban reglamentados, es decir, la Administración contaba con un Reglamento para la prestación de los mismos?
(MOSTRAR TARJETA)

SERVICIOS	¿Se recuperó lo invertido?	¿Existía algún reglamento?
1. Agua		
2. Alcantarillado		
3. Seguridad Pública		
4. Limpia de Calles		
5. Pavimentación		
6. Mercados		
7. Panteones		
8. Rastros		
9. Parques y Jardines		
10. Alumbrado		
11. Otros		

Nota: anotar en la primera columna el número (1) en las respuestas afirmativas y un (2) en las respuestas negativas.

P.53. ¿Cuáles estima usted que fueron los dos problemas más graves para la prestación de los servicios - falta de recursos financieros, falta de personal capacitado, la geografía del municipio, la dispersión de la población, problemas administrativos, otros problemas-?
(MOSTRAR TARJETA)

SERVICIOS	Falta de recursos	Falta de Personal	La geografía del municipio	La dispersión	Problemas Administrativos	Otros (6)
-----------	-------------------	-------------------	----------------------------	---------------	---------------------------	-----------

	financieros (1)	capacitado (2)	(3)	de la Población (4)	(5)	
1. Agua						
2. Alcantarillado						
3. Seguridad Pública						
4. Limpia de Calles						
5. Pavimentación						
6. Mercados						
7. Panteones						
8. Rastros						
9. Parques y Jardines						
10. Alumbrado						
11. Otros						

Nota: indicar un (1) en aquel problema que se mencione como el más grave y un (2) para el segundo en importancia.

P.54. ¿ Existían en su administración indicadores para medir la cobertura de los Servicios, en caso afirmativo, los consideraba usted adecuados?

	SI	NO	NS	NC
- Existen Indicadores.....	1	2	8	9
- Los considera adecuados.....	1	2	8	9

P.55. De acuerdo a lo anterior ¿Cuál era la cobertura de los Servicios dentro y fuera de la Cabecera Municipal?

1. Agua
Dentro _____ %
Fuera _____ %
2. Drenaje
Dentro _____ %
Fuera _____ %
3. Alumbrado.
Dentro _____ %
Fuera _____ %
4. Limpieza de Calles.
Dentro _____ %
Fuera _____ %
5. Pavimentación de Calles.
Dentro _____ %
Fuera _____ %

P.56. De esta manera, ahora me gustaría que hiciera una autoevaluación de su Administración, por lo tanto ¿Cree usted que los Programas de trabajo de las Direcciones o Áreas de prestación de Servicios se cumplieron satisfactoriamente?

- Sí se cumplieron los Programas de prestación de los servicios.....1
- No se cumplieron los Programas de prestación de los servicios.....2
- N.S.....8
- N.C.....9

P.57. Por otro lado, ¿Cuál cree usted que fue el principal obstáculo de los que le voy a mencionar que limitó la Capacidad de Gestión de la Administración Municipal?

- Falta de Personal Calificado.....1
- Trámites Burocráticos.....2
- Problemas Políticos.....3
- Falta de Información.....4
- Rotación de Personal.....5
- Problemas Técnicos.....6
- Otros _____7
- especificar
- N.S.....8
- N.C.....9

P.57.a. En su opinión, ¿Cuál fue la principal carencia (de las que le voy a mencionar) a la que se enfrentó su Administración Municipal?

- Carencia de Recursos Materiales.....1
- Carencia de Recursos Financieros.....2
- Carencia de Recursos Humanos.....3
- Carencia de Servicios Públicos.....4
- Otros _____5
- especificar
- N.S.....8
- N.C.....9

P.57.b. ¿Qué acciones de las que le voy a mencionar, considera usted necesarias para Fortalecer la Capacidad de Gestión de Municipio?

- Mayores Recursos de la Federación al Municipio.....1
- Mayor Autonomía de Decisión Municipal.....2
- Mayor Capacitación al Personal.....3
- Disminución de Trámites.....4
- Otros _____5
- N.S.....8
- N.C.....9

P.59. Me gustaría preguntarle si, ¿Durante la Administración, en la cual usted fue Presidente Municipal, el Municipio contaba con algún mecanismo de consulta a la población (por ejemplo: el buzón de quejas, reuniones con juntas de mejora, reunión con comités ejidales, un día de la semana para la atención del ciudadano etcétera) y cuáles son los Servicios Municipales de los que se reciben más quejas?

- Sí.....1 ¿Qué Mecanismo? _____
- No.....2
- N.S.....8
- N.C.....9

SERVICIOS CON MAS QUEJAS

P.60. NOTA PREGUNTA PARA PRESIDENTES MUNICIPALES QUE ADMINISTRARON RECURSOS DE PRONASOL Y RAMO 33.

En su opinión ¿Qué tan importantes son para una Administración Municipal los Recursos que se reciben del PRONASOL o en su caso del RAMO 33 para la Prestación de los Servicios Públicos y por ende para Mejorar la Capacidad de Gestión del Municipio?

- Si son importantes.....1
- No son importantes.....2
- N.S.....8
- N.C.....9

P.61. ¿Qué porcentaje aproximado de Presupuesto Municipal global se dedica a la Prestación de los Servicios Públicos?

	%
NS.....	998
NC.....	999

P.62. ¿Cuáles son los tres Servicios Públicos que utilizan el mayor porcentaje del Presupuesto Municipal global?

1.....	%
2.....	%
3.....	%

P.63. Al finalizar su administración, ¿Cuál era la situación política que prevalecía en el Municipio, muy buena, buena, regular, mala o muy mala?

- Muy buena.....1
- Buena.....2
- Regular.....3
- Mala.....4
- Muy Mala.....5
- No sabe.....6
- No Contesta.....7

P.63.a. Actualmente, ¿Cree usted que la situación Política es mejor, igual o peor que cuando usted se desempeñó como Presidente Municipal?

- Mejor.....1
- Igual.....2
- Peor.....3
- N.S.....8
- N.C.....9

P.64. Me podría decir ¿cuál era su edad cuando fue electo Presidente Municipal?

_____ Años

P.65. ¿Cuál era el sueldo que usted percibía como Presidente municipal?

_____ Pesos.

P.65.a. ¿Considera que su Sueldo como Presidente Municipal era Muy Alto, Alto, Regular, Malo o Muy Malo?

- Muy Alto.....1
- Alto.....2
- Regular.....3
- Malo.....4
- Muy Malo.....5
- N.S.....8
- N.C.....9

P.66. Por último, de acuerdo a su experiencia como Presidente, ¿ Considera usted que el periodo constitucional de tres años para el ejercicio de una Administración Municipal es un factor que limita a un Ayuntamiento para hacer una mejor Gestión Municipal y por ende influye en la Capacidad de Gestión de los Gobiernos Municipales, sí o no? En caso afirmativo, ¿Cuál sería su opinión sobre el número de años ideal para que un Gobierno Municipal - Ayuntamiento- pueda desarrollar una mejor Gestión Municipal?

- **Si es un factor que limita la Capacidad de Gestión..... 1 (Hacer la Siguiente pregunta)**

- No es un factor que limita la Capacidad de Gestión..... 2
- N.S..... 8
- N.C..... 9
- ¿Cuál sería el número de años? _____

P.67. ¿Estaría usted de acuerdo en la Reelección Inmediata de los Miembros del Cabildo?

- Si.....1
- No.....2
- N.S.....8
- N.C.....9

DATOS A RELLENAR POR EL ENTREVISTADOR

INCIDENCIAS DE LA ENTREVISTA

1. Número de orden de la entrevista..... _____
2. Negativa de los Entrevistados a realizar la entrevista.. _____

ENTREVISTA REALIZADA:

Entrevista conseguida _____ (calle o avenida) _____ (No.)

E.1. Fecha de Realización _____ (Día) _____ (Mes) _____ (Año)

E.2. Día de la semana que se realiza la entrevista: Lunes.....1
 Martes.....2
 Miércoles.....3
 Jueves.....4
 Viernes.....5
 Sábado.....6
 Domingo.....7

E.3. Duración de la Entrevista: _____ (en minutos)

E.4. Hora de realización:
 - La mañana (9-12).....1
 - Mediodía (12-4).....2
 - Tarde (4-8).....3
 - Noche(8-10).....4

VALORACIÓN DE LA ENTREVISTA:

V.1. Desarrollo de la Entrevista:

- Muy Buena.....1
- Buena.....2
- Regular.....3
- Mala.....4
- Muy mala.....5

V.2. Sinceridad del Entrevistado:

- Mucha.....1
- Bastante.....2
- Poca.....3
- Ninguna.....4

I.2.b. Cuestionario para Funcionarios Municipales

Municipio _____	No. De Cuestionario _____
Periodo de la Administración Municipal _____	
Nombre del Funcionario Entrevistado _____	
Cargo del Funcionario Entrevistado _____	
FUNCIONARIO ENTREVISTADO: Secretario General (1), Tesorero (2), Director de Servicios municipales (3), Otro (4)	
<p>Bueno días/ Buenas Tardes. Su Servidor José Federico de la Torre Rodríguez, candidato al grado de Doctor en Gobierno y Administración Pública, del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid España, estoy realizando un estudio de tesis doctoral para obtener el grado de doctor cuyo tema es el de “REFORMA MUNICIPAL Y CAPACIDAD DE GESTIÓN: LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE SAN LUIS (MÉXICO) Y LA REFORMA DE 1983, UN ESTUDIO COMPARADO EN SEIS MUNICIPIOS (1985-2000)”. En el cual incluyo un capítulo que contiene el juicio de ex - funcionarios y funcionarios municipales. Por este motivo solicitamos su colaboración y se la agradecemos anticipadamente. Debo aclararle que usted ha sido seleccionado para entrevistarle toda vez que ocupo/a un cargo dentro de la administración municipal.</p> <p>Por otra parte le garantizamos el absoluto anonimato y secreto de sus respuestas en el más estricto cumplimiento de las Leyes sobre secreto estadístico y protección de datos personales, huelga decir que el uso de la información será meramente académico en el marco de la investigación arriba señalada.</p>	

P.1. Para empezar dígame usted ¿Cuál es su nivel de formación y cuáles son los estudios de más alto nivel que usted ha cursado? Por favor, especifique lo más posible, diciéndome el curso en que estaba cuando los terminó (o los interrumpió), y años de estudios de Primaria, Secundaria, Bachillerato, Normal Superior, de Licenciatura, Maestría o Doctorado.

Curso _____
Nombre de los Estudios _____
Nivel (codificar según tipo de estudios) _____

P.2. Dígame usted ¿Qué actividad realizaba antes de ser designado Funcionario Municipal? (Entrevistador mostrar tarjeta)

- Comerciante..... 01
- Funcionario Municipal..... 02
- Funcionario de Gobierno del Estado..... 03
- Funcionario del Gobierno Federal..... 04
- Profesor..... 05
- Dirigente de Partido..... 06
- Empleado por su cuenta..... 07
- Agricultor..... 08
- Empleado del Sector Privado..... 09
- Otros _____ 10
- (Especificar)
- No contesta..... 99

P.3. Por favor, dígame qué clase de sentimientos, de entre los que le voy a mencionar a continuación, le producía a usted antes de ser funcionario, principalmente la política. (ENTREVISTADOR: MOSTRAR TARJETA) (MÁXIMO 3 RESPUESTAS)

- Aburrimiento..... 1
- Entusiasmo..... 2
- Irritación..... 3
- Interés..... 4
- Indiferencia..... 5
- Compromiso..... 6
- Desconfianza..... 7

- N.S..... 8
- N.C..... 9

P.4. ¿Militaba usted en algún Partido Político antes de ser Funcionario Municipal, en caso afirmativo, me pudiera decir en qué Partido militaba?

- Si.....1 ¿En cuál? _____
- No.....2
- N.C.....9

P.4.a. Actualmente ¿Milita usted en algún Partido Político, en caso afirmativo en cuál de ellos?

- Sí.....1 ¿En cuál? _____
- No.....2
- N.C.....9

P.5. Pudiera contarme ahora, ¿Quién lo designó a usted como Funcionario Municipal?

P.5.a. Influyó alguien para que usted fuera designado funcionario municipal, ¿sí o no? En caso afirmativo me pudiera decir el carácter de la persona que influyó.

- Si.....1 ¿Quién influyó? _____
- No.....2
- N.C.....9

P.6. ¿Cuántas mujeres fueron nombradas funcionarias municipales? _____

P.6.a. ¿Cuántas mujeres nombro usted dentro de su Dirección o Departamento?

P.7. Vamos a hablar ahora, de la problemática municipal de su municipio, en su opinión ¿Cuáles eran los tres problemas más importantes que presentaba el municipio, cuando usted asumió el cargo de Funcionario Municipal?

N.S. 8
N.C. 9

P.8. ¿Cómo calificaría usted la relación entre el presidente municipal y el Cabildo, muy buena, buena, regular, mala o muy mala?

- Muy buena.....1
- Buena.....2
- Regular.....3
- Mala.....4
- Muy Mala.....5
- No sabe..... 6
- No Contesta..... 7

P.9. ¿Cuántos regidores de oposición había en el cabildo y como era la relación de estos y el presidente municipal?
Número de Regidores de oposición _____

Relación entre el presidente y los regidores de oposición

- Muy buena..... 1
- Buena..... 2
- Regular..... 3
- Mala..... 4
- Muy Mala..... 5
- No sabe..... 6
- No Contesta..... 7

P.10. ¿Elabora la Administración Municipal el Plan Municipal de Desarrollo?

- Si..... 1 hacer la siguiente pregunta
- No..... 2
- N.C..... 9

P.11. Podría decirme, ¿Qué instancia – de las que le voy a mencionar– realizó las actividades de planeación?
(MENCIONAR DOS DE ELLAS) (ENTREVISTADOR MOSTRAR TARJETA)

- El Cabildo..... 1
- El Presidente Municipal.....2
- Los directores generales..... 3
- Un grupo asesor externo.....4
- Un grupo de planeación.....5
- El Centro de Desarrollo Municipal...6
- Otro.....7
- Especificar
- N. S.....8
- N.C.....9

P.12. En este sentido, me gustaría que me dijera brevemente, tres de las principales propuestas del Plan de Desarrollo Municipal.

N.C.....9

P.13. ¿En qué porcentaje considera usted que los objetivos y metas de los planes y programas de la administración municipal se cumplieron?

- Menos del 50%.....1
- Entre el 51 % y el 75%.....2
- Entre el 76% y el 90%.....3
- Entre el 91 y el 99%.....4
- Al 100%.....5

P.14. En su opinión, ¿Cree usted que en el ámbito municipal existen actos de corrupción, en caso afirmativo me gustaría conocer el tipo de actos que se dan?

- Si.....1 ¿Qué tipo de actos de corrupción?
- No.....2
- N.S.....8
- N.C.....9

Tipo de actos:

P.15. Ahora hablemos de la Reforma Municipal de 1983, ¿Conoció usted el contenido de esta reforma?

- Sí..... 1 hacer la siguiente pregunta
- No..... 2
- N.S..... 8
- N.C..... 9

P.15.a. Me podría señalar de la lista que le voy a pasar, dos de los puntos más importantes de la Reforma Municipal de 1983.
(ENTREVISTADOR: PASAR TARJETA).

- Aumentar las Facultades de los Municipios.....01
- Disminuir las Facultades de los Municipios.....02
- Permitir el libre manejo de sus Haciendas.....03
- Controlar el Gobierno del Estado el manejo de las

Haciendas Municipales.....	04
- Cobrar los Estados el Impuesto Predial.....	05
- Facultar a los Municipios para Cobrar el Impuesto Predial.....	06
- Otorgar mayor Capacidad Reglamentaria a los Municipios.....	07
- Otros.....	08
- N.S.....	98
- N.C.....	99

P.15.b. En su opinión, ¿Considera usted que esta reforma contribuyó - mucho, bastante, poco o nada - en el Fortalecimiento de: la Autonomía Municipal, la Capacidad Financiera de los Municipios, la Capacidad Reglamentaria de los Municipios, la Capacidad del Municipio para la prestación de Servicios Públicos?

	Mucho	Bastante	Poco	Nada	N.S.	N.C.
- Fortaleció la Autonomía Municipal.	1	2	3	4	8	9
- Fortaleció la Capacidad Financiera	1	2	3	4	8	9
- Fortaleció la Capacidad Reglamentaria.	1	2	3	4	8	9
- Fortaleció la Capacidad Para Prestar Servicios	1	2	3	4	8	9

P.16. ¿Me podría usted decir, dos causas que hayan sido fundamentales para impedir el cumplimiento de los programas de la administración municipal? (ENTREVISTADOR MOSTRAR TARJETA)

- Voluntad Política.....	01
- Falta de Recursos Financieros.....	02
- Falta de Capacidad de los Funcionarios Municipales.....	03
- La No Participación de Agentes Sociales.....	04
- Falta de Capacidad de los Ejecutores.....	05
- Planes Alejados de la Realidad.....	06
- Separación entre los planificadores y los ejecutores.....	07
- Falta de Normatividad Adecuada.....	08
- Otros	09
- N.S.....	98
- N.C.....	99

P.17.Hablemos ahora de la Reglamentación Municipal, para ello le pediría que me contestara las siguientes preguntas, ¿Podría usted decirme, si el Cabildo emitió nuevos reglamentos o en su caso hizo adecuaciones o reformas a los ya existentes, recuerda en este caso, cuáles fueron los nuevos reglamentos?

- Si.....1 dar el nombre de los nuevos reglamentos
- No.....2
- N.C.....9

NUEVOS REGLAMENTOS

P.17.a. Ahora bien, ¿Cree usted que se cumplen los Reglamentos Municipales, en caso afirmativo, dígame en qué medida considera que se cumplen dichos reglamentos?

- Si se cumplen los reglamentos..... 1 contestar en qué medida
- No se cumplen los reglamentos..... 2
- No Sabe..... 8
- No Contesta..... 9

En qué medida _____
(Especificar)

P.18. Hablemos del Proceso de Toma de Decisiones, en su opinión, ¿El Proceso de Toma de Decisiones durante su trabajo como Funcionario Municipal estuvo muy centralizado, centralizado, descentralizado, muy descentralizado?

- Muy Centralizado.....1 hacer la siguiente pregunta
- Centralizado.....2 hacer la siguiente pregunta
- Descentralizado.....3
- Muy Descentralizado.....4
- N.C.....9

P.18.a. De acuerdo con su respuesta anterior, me podría decir ¿Quién o en qué órgano administrativo se centralizaba el Proceso de Toma de Decisiones?

P.19. Hablemos de la Participación de los Ciudadanos en las actividades del Gobierno Municipal, con relación a esto, en su opinión y de acuerdo a su experiencia como funcionario municipal ¿Considera usted que los ciudadanos del municipio participan ampliamente, algunas veces participan, otras son indiferentes y no participan o boicotean y dificultan la mayoría de las veces las acciones municipales?

- Los Ciudadanos participan ampliamente.....1
- Los Ciudadanos algunas veces participan.....2
- Son indiferentes y no participan.....3
- Boicotean y dificultan la mayoría de las veces las Acciones municipales.....4
- N.S.....8
- N.C.....9

P.19.a. ¿Sabe usted si el municipio promovió algún mecanismo de participación de los ciudadanos, en caso afirmativo, me pudiera decir cuál fue el mecanismo?

- Sí..... 1 Mecanismo.....
- No..... 2
- N.C..... 9

P. 20. Pudiera decirme ¿Cuál fue el origen del principal problema al que se enfrentó con mayor frecuencia la Administración Municipal? (ENTREVISTADOR MOSTRAR TARJETA)

- Financiero..... 1
- Derivado de la prestación de Servicios Públicos..... 2
- Político..... 3
- Problemas con el Gobierno Estatal y Federal..... 4
- Otro..... 5
- (Especificar).....
- N.S..... 8
- N.C..... 9

P.21. (PREGUNTA PARA TESOREROS) Como usted sabe, con las Reformas al Artículo 115 Constitucional en 1983, se confirió al Municipio los Derechos de Cobro del Impuesto Predial, en este sentido ¿Cómo gestionaba la Administración Municipal esta actividad, es decir, cobraba y administraba el impuesto predial, sólo lo cobraba, solo lo administraba, ninguna de las cosas, o, tenía convenio con el Gobierno del Estado?

- Cobraba y Administraba el Impuesto Predial.....1
- Sólo Cobraba.....2
- Sólo lo Administraba.....3
- Ninguna de las Dos.....4
- Tenía Convenio con el Gobierno del Estado.....5 Hacer la sig. Pregunta.
- N.S.....8
- N.C.....9

P.21.a (PREGUNTA PARA TESOREROS) ¿Sabía usted como Tesorero cuáles son los costos que tiene que pagar el municipio al gobierno del estado, porque el gobierno del estado realizara la gestión del impuesto predial?

N.S.....8

N.C.....9

P.22. (PREGUNTA PARA TESOREROS) ¿Qué porcentaje considera usted que representan los costos de cobrar y administrar los tributos captados en su municipio respecto del total recaudado?

.....%

N.S.....998

N.C.....999

P.23. (PREGUNTA PARA TESOREROS) De la siguiente lista, Dígame por favor, el factor que usted cree que haya sido el principal problema para mejorar la función financiera de su municipio.

- Normativo-Legales (leyes o reglamentos entre otros).....01
- Disposiciones o políticas de autoridades externas (federales y estatales).....02
- Posiciones Adversas al interior del Cabildo.....03
- Falta de una cultura de pago por parte de los ciudadanos.....04
- Carecer de Personal Capacitado.....05
- Mantener o crear una buena impresión para la ciudadanía, no afectando Intereses.....06
- Desconocimiento de técnicas y procedimientos para la Modernización Administrativa.....07
- La no aprobación del Congreso para cobrar tarifas más altas.....08
- Fuerte Resistencia al Cambio de la Comunidad Municipal.....09
- Otras.....10
- Especificar
- NS.....98
- N.C.....99

P.24. (PREGUNTA PARA TODOS) Durante su desempeño como Funcionario Municipal ¿Qué tipo de Auditorías le fueron practicadas a la Administración Municipal?

- Auditorías Financieras.....1
- Auditorías Administrativas.....2
- Ambas.....3
- Ninguna de las Dos.....4
- Otra.....5
- Especifique
- N.S.....8
- N.C.....9

P.25. (PREGUNTA PARA TESOREROS) ¿Cuál fue la Estrategia que siguió la administración municipal para poder completar los recursos municipales, es decir, a que fuentes de financiamiento recurrió la Administración Municipal para cubrir sus faltantes?

- Reducción o eliminación de partidas de gasto.....01
- Colaboración Ciudadana.....02
- Aportes Especiales Federales y Estatales.....03
- Financiamiento Crediticio Nacional (Banca de Desarrollo).....04
- Financiamiento Crediticio Nacional (Banca Comercial).....05
- Nuevos Tributos o Modificación de los Mismos.....06
- Disposición de Ahorros presupuestales.....07

- Financiamientos de organismos financieros Internacionales
- (Banco Mundial, Banco interamericano de Desarrollo, etc.).....08
- Asociaciones o consorcios entre municipios.....09
- Otros.....10
 - Especificar
- N.S.....98
- N.C.....99

P.26. (PREGUNTA PARA TESOREROS) Pasemos al tema de la Deuda Pública, en este sentido ¿Pudiera decirme si al iniciar sus funciones como Tesorero Municipal, existían adeudos pendientes de pago por parte de la anterior administración?

- Sí.....1 hacer la siguiente pregunta
- No.....2
- N.C.....9

P.26.a ¿Afectó esta situación la Capacidad de Gestión de la Administración Municipal?

- Sí.....1
- No.....2
- N.C.....8
- N.C.....9

P.27. (PREGUNTA PARA TESOREROS) ¿Aprobó el Cabildo algún crédito importante para el municipio durante su ejercicio como Tesorero Municipal?

- Si.....1 contestar la siguiente pregunta
- No.....2
- N.S.....8
- N.C.....9

P.27.a. Recuerda usted, ¿Cuál fue el objeto del crédito, es decir, para que sirvió dicho endeudamiento?

P.27.b ¿Se liquidó el empréstito al finalizar la Administración Municipal?

- Si.....1
- No.....2 ¿Por qué no?
- N.S.....8
- N.C.....9

P.28. (PREGUNTA PARA TESOREROS) Pudiera decirme ¿Con que Institución de crédito se contrató el empréstito, Banca Comercial, Banca de Desarrollo, otros Acreedores- autorizado por el Cabildo?

- Banca Comercial.....1
- Banca de Desarrollo.....2
- Otros.....3
 - Especifique el acreedor
- N.S.....8
- N.C.....9

P.28.a. ¿A qué plazo fue contratado el empréstito?

- Corto Plazo.....1
- A Largo Plazo.....2
- N.S.....8
- N.C.....9

P.29. (PARA TODOS) Desde su punto de vista, ¿Cuál de los siguientes problemas que le voy a mencionar en materia financiera es el más grave para los municipios de San Luis Potosí?

- Ineficiencias Administrativas.....01
- Pocas posibilidades para generar Ingresos Propios.....02
- Escasas Participaciones Federales.....03
- Limitaciones para el acceso al Crédito.....04
- Determinaciones de Techos Presupuestarios.....05
- Endeudamientos dejados por Administraciones anteriores....06
- Carecer de Planes y Programas.....07
- El Centralismo.....08
- La Corrupción.....09
- Otro _____ 10
- Especificar
- N.C.....99

P.30. (PARA TODOS) ¿Considera usted necesario, que el municipio brinde cursos de capacitación a los funcionarios que forman parte de la administración municipal para mejorar su papel y desempeño en este Órgano de Decisión?

- Si.....1
- No.....2
- N.S.....8
- N.C.....9

P.31. Pasando a otro tema, de acuerdo con su experiencia como funcionario, me gustaría preguntarle lo siguiente ¿Qué tipo de Conocimiento - de los que le voy a mostrar- considera fundamentales para tener un mejor desempeño de las funciones que realiza un Funcionario Municipal y cuáles serían desde su punto de vista las dos áreas de conocimiento que usted recomendaría reforzar? (MOSTRAR TARJETA)

- Legales.....1
- Financieros.....2
- Técnicos.....3
- Administrativos.....4
- Políticos.....5
- Sociales.....6
- Otros _____ 7
- NS8
- NC9

1 _____ 2 _____

P.32. ¿Cuál de las características que le voy a mencionar considera usted como la característica principal que debe tener un Funcionario Municipal en el desempeño de su función? (MOSTRAR TARJETA)

- Participación política.....1
- Conocimiento del Municipio.....2
- Experiencia Administrativa.....3
- Militancia Partidista.....4
- Capacidad de Liderazgo.....5
- Habilidades Técnico- Administrativas.....6
- Ética y Responsabilidad.....7
- Conciencia Nacional.....8
- Cultura General.....9
- Espíritu de Servicio.....10
- Facilidad de Palabra.....11
- Relación con Autoridades de los otros Niveles de Gobierno.12
- Otro _____ 13
- Especificar
- N.S.....98
- N.C.....99

P.33. ¿Implemento la administración municipal en la cual usted fungió como Funcionario Municipal algún curso de formación para los Funcionarios y para el personal administrativo del municipio?

- No.....1
- Sí.....2
- N.C.....9

P.34. ¿Estima usted que el municipio debe destinar anualmente una cantidad importante a programas de formación de personal?

- Si.....1
- No.....2
- NC.....9

P.35. Desde su punto de vista, ¿Qué tipo de instituciones u organismos serían los más apropiados para impartir los cursos de capacitación a los Regidores, Funcionarios y Personal Administrativo?

- Gobierno Federal.....1
- Gobierno Estatal.....2
- Centro de Desarrollo Municipal.....3
- Universidad Pública.....4
- Universidad Privada.....5
- Otras Entidades.....6
- Otros.....7

P.36. Por otro lado, ¿Cuál cree usted que fue el principal obstáculo interno (de los que le voy a mencionar) que limitó la Capacidad de Gestión de la Administración Municipal en la cual usted participó como Funcionario Municipal?

- Falta de Personal Calificado.....1
- Trámites Burocráticos.....2
- Problemas Políticos.....3
- Falta de Información.....4
- Rotación del Personal.....5
- Problemas Técnicos.....6
- Otros.....7
- Especifique
- N.S.....8
- N.C.....9

P.37. En su opinión, ¿Cuál fue la principal carencia (de las que le voy a mencionar) a la que se enfrentó la Administración Municipal en la que usted participó como Funcionario Municipal?

- Carencia de Recursos Materiales.....1
- Carencia de Recursos Financieros.....2
- Carencia de Recursos Humanos.....3
- Carencia de Servicios Públicos.....4
- Otros.....5
- Especificar
- N.S.....8
- N.C.....9

P.38. ¿Qué acciones, de las que le voy a mencionar, considera usted necesarias para Fortalecer la Capacidad de Gestión del Municipio?

- Mayores recursos de la Federación al Municipio.....1
- Mayor Autonomía de Decisión Municipal.....2
- Mayor Capacitación al Personal.....3
- Disminución de Trámites.....4
- Otros.....5
- Especificar
- N.S.....8
- N.C.....9

P.39. ¿Cuál era, en su opinión, el nivel de la relación entre el Congreso del Estado y las Autoridades Municipales de las cuales usted era Funcionario Municipal?

- Muy buena.....1
- Buena.....2
- Regular.....3
- Mala.....4
- Muy Mala.....5
- N.S.....8
- N.C.....9

P.40. ¿Supo usted, si el Congreso del Estado, rechazó alguna de las tres cuentas públicas municipales, en caso afirmativo recuerda los motivos?

- Si.....1 explicar los motivos.
- No.....2
- N.C.....9

Motivos

P.41. ¿Cuál era, en su opinión, el nivel de la relación entre el Gobierno del Estado y las autoridades Municipales de la cuales usted era Funcionario?

- Muy buena.....1
- Buena.....2
- Regular.....3
- Mala.....4
- Muy Mala.....5
- N.S.....8
- N.C.....9

P.42. ¿Firmo el Municipio algún convenio con el gobierno del Estado?

- Si.....1 ¿qué tipo de convenio?
- No.....2
- N.S.....8
- N.C.....9

Tipo de Convenio:

P.43. ¿Qué tanto considera usted que fortalece la Capacidad de Gestión de la Administración Municipal la Coordinación Intergubernamental del Municipio con los otros niveles de Gobierno (Federal, Estatal y con otros Municipios)?

- Bastante.....1
- Mucho.....2
- Poco.....3
- Nada.....4
- N.S.....8
- N.C.....9
-

P.44. (PARA TESOREROS) ¿Durante su periodo de gobierno, recibió el municipio alguna asesoría profesional en materia financiera?

- Si.....1 Hacer la siguiente pregunta

- No.....2
- N.C.....9

P.44.a. (PARA TESOREROS) En este sentido, me pudiera decir, ¿Quién o qué organismo -de los que le voy a mostrar- proporcione esta asesoría? (MOSTRAR TARJETA)

- Instituciones Gubernamentales externas al Ayuntamiento.....1
- Del Centro de Desarrollo Municipal.....2
- Del INDETEC.....3
- Instituciones Privadas.....4
- Universidades o Centros de Investigación.....5
- Otros.....6
- Especificar
- N.S.....8
- N.C.....9

P.45. (PARA TESOREROS) De la siguiente lista que le voy a proporcionar, me gustaría que usted me señalara aquellos instrumentos de evaluación y control de información financiera que su administración utilizo. MOSTRAR TARJETA

- Balances generales periódicamente.....01
- Presupuesto de efectivo.....02
- Estados de posición financiera.....03
- Estados de origen y aplicación de recursos.....04
- Análisis de razones financieras.....05
- Presupuesto de capital.....06
- Estado de ahorro e inversión financiera.....07
- Otra.....08
- Especificar
- N.S.....98
- N.C.....99

P.46. (PARA TESOREROS) Ahora le voy a preguntar sobre el tema de las Participaciones Federales, ¿Conocía usted previamente la cantidad de recursos económicos que recibiría por concepto de Participaciones Federales, recibía éstas siempre a tiempo, había descuentos por algún concepto, por último, le parecen a usted claros los mecanismos y las reglas para la distribución de las Participaciones Federales?

	SI	NO	NS	NC
- Conocía previamente la cantidad de recursos que recibiría por participaciones federales...1	2	8	9	
- Recibía los recursos a tiempo.....1	2	8	9	
- Recibía las participaciones federales con algún descuento.....1	2	8	9	
- La parecen claros los mecanismos y las reglas para la distribución de las participaciones...1	2	8	9	

P. 47. (TESOREROS) Continuemos hablando de las actividades financieras del municipio. De las siguientes funciones que le voy a mencionar, señálemo usted ¿Cuáles de ellas se realizaron durante su administración municipal y cuáles no?

	Si	No	NS	NC
- Estudios para Disminuir los costos en el cobro y administración de los impuestos.....	1	2	8	9
- Elaboración del presupuesto de egresos.....	1	2	8	9
- Planeación y control del gasto público.....	1	2	8	9
- Elaboración de estados financieros.....	1	2	8	9
- Levantamiento de inventarios.....	1	2	8	9
- Evaluación de proyectos de inversión.....	1	2	8	9
- Análisis de la situación financiera.....	1	2	8	9
- Cálculo de participaciones federales.....	1	2	8	9
- Administración y seguimiento de la deuda.....	1	2	8	9
- Actualización del padrón de contribuyentes.....	1	2	8	9
- Evaluación de los créditos a contratar.....	1	2	8	9
- Administración de inventarios.....	1	2	8	9
- Auditorías y supervisiones financieras.....	1	2	8	9
- Estudios técnicos en materia tributaria.....	1	2	8	9
- Elaboración de pólizas de gastos.....	1	2	8	9
- Otros.....				
- Especificar				

P.48. (TESOREROS) ¿Cuál era la Estructura Porcentual de los Ingresos Municipales, es decir qué porcentaje representaron los Ingresos Directos, porcentaje de las Participaciones Federales, porcentaje de los Ingresos Extraordinarios?

- Porcentaje de Impuestos Directos	_____	%
- Porcentaje de Participaciones Federales	_____	%
- Porcentaje de Ingresos Extraordinarios	_____	%
- NS.....	8	
- NC.....	9	

P. 48. a. (TESOREROS) ¿Cuál fue la composición porcentual durante su Administración de los Ingresos Directos, que como usted sabe podemos dividirlos en impuestos, derechos, productos y aprovechamientos?

Impuestos	_____	%
Derechos	_____	%
Productos	_____	%
Aprovechamientos	_____	%

P. 48. b. (TESOREROS) Siguiendo con este mismo tema ¿Cuál fue la composición porcentual durante su administración de los Ingresos Extraordinarios, clasificando estos en deuda pública, subsidios y transferencias, contribuciones especiales, recursos del PRONASOL, y en su caso del RAMO 33?

- Porcentaje de la deuda pública	_____	%
- Porcentaje de los subsidios y transferencias	_____	%
- Porcentaje de las contribuciones especiales	_____	%
- Porcentaje de los recursos PRONASOL	_____	%
- Porcentaje de los recursos del ramo 33	_____	%

P.49. (TESOREROS) Siguiendo con el tema de las Finanzas Públicas, ahora hablemos de los Gastos Municipales. En este sentido me gustaría preguntarle ¿Cuál fue la Estructura Porcentual del Gasto Público en su Municipio durante su gestión como Tesorero Municipal, dividiendo el Gasto en; Gasto Corriente, Gasto de Inversión y Gastos Extraordinarios?

- Porcentaje del Gasto Corriente	_____	%
- Porcentaje del Gasto de Inversión	_____	%
- Porcentaje de los Gastos Extraordinarios	_____	%

50. Pasando al tema de los Servicios Públicos, ¿ Cuando usted ejerció el puesto de Funcionario Municipal, discutió alguna vez el Cabildo o la Administración Municipal la idea de Privatizar alguno de los Servicios Municipales que prestaba el Municipio?

- Si.....	1
- No.....	2
- N.S.....	8
- N.C.....	9

P.51. ¿Cuál era la postura del Cabildo y del Presidente Municipal en torno a la Privatización de los Servicios Municipales?

N.C.....9

P.52. En su opinión ¿Cuáles de los servicios municipales prestados por el municipio son los más difíciles de cubrir satisfactoriamente?

1. _____
2. _____
3. _____

P.53. (TESOREROS) ¿Qué porcentaje aproximado de presupuesto municipal global se dedica a la prestación de los servicios?

_____%
NS.....998
NC.....999

P.54. (TESOREROS) ¿Cuáles son los tres servicios que utilizan el mayor porcentaje del presupuesto municipal global?

1 _____ %
2 _____ %
3 _____ %

P.55. ¿Sabía usted como Funcionario de la Administración Municipal si existían Indicadores (Formatos) de cobertura por cada uno de los servicios?

- No.....1
- Sí.....2
- N.S.....8
- N.C:.....9

P.55.a. ¿Los consideraba usted adecuados?

- No.....1 Pase a la pregunta 58
- Sí.....2

P.56.b. ¿Supo Usted como Funcionario si estaban Actualizados?

- No.....1
- Sí.....2
- N.C.....9

P.57. Me gustaría preguntarle si durante la Administración en la cual usted fue Funcionario Municipal, ¿Contaba el Municipio con algún mecanismo de consulta a la población (por ejemplo: el buzón de quejas, reuniones con juntas de mejora, reunión con comités ejidales, un día de la semana para la atención del ciudadano etcétera) y cuáles son los servicios municipales de los que se reciben más quejas?

- Sí.....1 ¿Que mecanismo? _____
- No.....2
- N.S.....8
- N.C.....9

SERVICIOS CON MAS QUEJAS

P.58. En su opinión ¿Que tan importantes son para una Administración Municipal los recursos que se reciben del PRONASOL o en su caso del RAMO 33 para la prestación de los servicios y para mejorar la Capacidad de Gestión?

- Si son importantes.....1
- No son importantes.....2
- N.S.....8
- N.C.....9

P.59. Al finalizar su función como Funcionario Municipal, ¿Cuál era la situación política que prevalecía en el municipio, muy buena, buena, regular, mala o muy mala?

- Muy buena.....1
- Buena.....2
- Regular.....3
- Mala.....4
- Muy Mala.....5
- No sabe.....6
- No Contesta.....7

P.59.a. Actualmente, ¿Cree usted que la situación Política es mejor, igual o peor que cuando usted se desempeñó como Funcionario Municipal?

- Mejor.....1
- Igual.....2
- Peor.....3
- N.S.....8
- N.C.....9
-

P.60. Me pudiera decir ¿cuál era su edad cuando fue nombrado Funcionario Municipal?
_____ Años

P.61. ¿Cuál era el sueldo que usted percibía como Funcionario Municipal?
_____ Pesos.

P.61.a. ¿Considera que su sueldo como Funcionario Municipal, era Muy Alto, Alto, Regular, Malo o Muy Malo?

- Muy Alto.....1
- Alto.....2
- Regular.....3
- Malo.....4
- Muy Malo.....5
- N.S.....8
- N.C.....9

P.62. Por último, de acuerdo a su experiencia como Funcionario, ¿ Considera usted que el Periodo Constitucional de tres años para el ejercicio de una Administración Municipal es un factor que limita a un ayuntamiento para hacer una mejor gestión municipal y por ende influye en la Capacidad de Gestión de los Gobiernos Municipales, sí o no? En caso afirmativo, ¿Cuál sería su opinión sobre el número de años óptimo para que un gobierno municipal - ayuntamiento- pueda desarrollar una mejor sus funciones?

- **Sí es un factor que limita la Capacidad de Gestión..... 1 (Hacer la Siguiente pregunta)**
- **No es un factor que limita la Capacidad de Gestión..... 2**
- **N.S..... 8**
- **N.C..... 9**

- ¿Cuál sería el número de años? _____

DATOS A RELLENAR POR EL ENTREVISTADOR

INCIDENCIAS DE LA ENTREVISTA

3. Número de orden de la entrevista..... _____
4. Negativa de los Entrevistados a realizar la entrevista... _____

ENTREVISTA REALIZADA:

Entrevista conseguida _____
(Calle o avenida) (No.)

E1. Fecha de Realización _____
(Día) (Mes) (Año)

E.2. Día de la semana que se realiza la entrevista: Lunes.....1
Martes.....2
Miércoles.....3
Jueves.....4
Viernes.....5
Sábado.....6
Domingo.....7

E.3. Duración de la Entrevista: _____ (en minutos)

E.4. Hora de realización:
- La mañana (9-12).....1
- Mediodía (12-4).....2
- Tarde (4-8).....3
- Noche (8-10).....4

VALORACIÓN DE LA ENTREVISTA:

V.1. Desarrollo de la Entrevista:	V.2. Sinceridad del Entrevistado:
- Muy Buena.....1	- Mucha.....1
- Buena.....2	- Bastante.....2
- Regular.....3	- Poca.....3
- Mala.....4	- Ninguna.....4
- Muy mala.....5	

ANEXO II.1 ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

TEXTO ORIGINAL DE 1917

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

"I.- Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado.

"II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades.

"III.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

"El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de 4 años.

"Son aplicables a los gobernadores, sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

"El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de 15 diputados propietarios.

"En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

"Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección".

**ANEXO II.2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y LA INICIATIVA DE
REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 115 PRESENTADA
POR EL PRESIDENTE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO AL
SENADO DE LA REPUBLICA EL DÍA 6 DE DICIEMBRE DE 1982.**

INICIATIVA DEL EJECUTIVO FEDERAL.

**<<CC. SECRETARIOS DE LA CAMARA DE SENADORES
DEL H. CONGRESO DE LA UNION.**

PRESENTE.

El Municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana, una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político.

Nuestra historia es rica en sus manifestaciones pues lo encontramos ya delineado en los Calpullis de los aztecas, en las organizaciones tribales de las culturas mixteco-zapotecas y en los clanes de la adelantada civilización maya.

Fue base política de la conquista desde la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz en el año de 1519.

El Municipio indígena compartió con el español, de profundas raíces romana y visigótica, la prolongada época colonial; existió en las etapas de la Independencia y de la Reforma; perduró, aunque desvirtuado por las negativas actuaciones del prefecto o jefe político, durante el régimen porfiriano; y devino como decisión fundamental del pueblo mexicano en el Municipio Libre en la Constitución de 1917.

Su naturaleza de índole social y natural encontró regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana.

En el Constituyente de Querétaro motivó apasionados debates cuando se pretendió establecer desde el punto de vista constitucional su autonomía económica y política, traducidos a la postre en el texto del artículo 115.

El Municipio Libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho

efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo, que más que como doctrina, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política como forma específica de actuaciones gubernamentales, para consolidar los intereses de la Nación.

Es evidente que nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del Gobierno Constitucional.

Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica.

El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución: tenemos la del Municipio.

Como un gran reclamo nacional, surgido a través de la nueva campaña de la Revolución Mexicana en que el pueblo me confirió el mandato presidencial, y de la intensa consulta popular realizada, podemos sintetizar la necesaria descentralización de la vida nacional, con la firme voluntad política de avanzar por los mejores caminos de nuestra historia, conforme a nuestra sólida tradición federalista, y con la conciencia clara de que dicha descentralización deberá fundamentarse en el ejercicio pleno del Municipio Libre: que los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que correspondan realmente a esta instancia en el marco de las leyes de la República: que deben respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales, en el gran marco del interés

nacional, y que sólo avanzaremos hacia la cabal descentralización de la vida nacional cuando hayamos logrado la descentralización política hacia la comunidad.

Por todo ello, el fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional, en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aun cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente, a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo, la célula municipal tanto en autonomía económica como política.

Estamos conscientes, que los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios.

Así también, sostenemos que los procesos de cambio, como postulados sociales, deben darse no sólo en lo administrativo sino también en las normas que se contienen en la Constitución como ley fundamental de la República, ya que las leyes, y con mayor razón la Constitución como ley suprema, pueden y deben cambiarse rectamente en cuanto dicho cambio sea necesario para el mayor beneficio del pueblo.

Pero ante la rigidez de nuestro sistema constitucional, requerimos de previas meditaciones sobre las posibles modificaciones que pudieran hacerse a nuestro Código Político, por sus indudables permanencia e irreversibilidad, pues al ser partidarios de un cambio necesario a nuestra Constitución, lo debemos hacer con la clara definición de los objetivos que pretendemos en los que no debe privar la alteración de sus principios y naturaleza, haciéndonos eco en este sentido del pensamiento de Montesquieu cuando sustentaba que "Cuando cambia la Constitución, conservando sus principios, es reforma, es corrección; cuando pierde sus principios, se degenera, el cambio es corrupción".

Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo

115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero

constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación.

En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio político y constitucional, al cual llegamos después de numerosos análisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza federal, debemos respetar la esencia de nuestras instituciones plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del pacto federal y de acuerdo con nuestra forma republicana se encuentran conferidas a los Estados en los artículos 40, 41 y 124 de nuestra Carta Magna.

Recogimos en este sentido las inquietudes vertidas por los Constituyentes de 1917 y de algún modo pretendemos revitalizar las ideas que afloraron en ese histórico foro nacional a la luz de las vigorosas intervenciones de Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lograr, en la realidad política mexicana, el Municipio Libre.

Se tomaron en cuenta las realidades sociológicas y económicas de los Municipios del país, sus grados de desarrollo, y los contrastes, entre aquellos Municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos económicos y capacidad administrativa para la consecución de sus fines colectivos, y aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa.

Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios Libres.

La libertad municipal, conquista revolucionaria, había venido quedando rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la Revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el

Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que superando el

centralismo que se había venido dando a este respecto, los ciudadanos se reencuentren con sus Municipios.

En principio se ponderó la idea de contener en un precepto de la Constitución lo relativo a las bases mínimas de la estructura municipal, y en otro las relativas a los Estados, pero la convicción que nos aporta la tradición del Constituyente de 1917 y el peso histórico del artículo 115, sugirió la determinación de que dicho artículo siga manteniendo en lo general su fórmula originaria, solamente reestructurándolo por fracciones, para que por razones de técnica legislativa, a través de unas se regulen por una parte las normas del Municipio Libre y por otras las de los Estados o entidades federativas.

En el precepto se consignan aquellos principios que deban ser comunes como reglas básicas a todos los Municipios del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las Constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas.

Se presenta ante la soberanía de ese H. Congreso la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, dividiendo dicho precepto en diez fracciones, de las que siete corresponderán específicamente a las estructuras municipales, dos serán comunes a los Estados y Municipios, y una más, sin mayores modificaciones que las contenidas en el texto vigente del artículo, corresponderán a los Estados de la Federación.

Se subraya que el enunciado del artículo conserva en la iniciativa la fórmula redactada por el Constituyente de Querétaro, misma que se encuentra identificada plenamente con nuestra nacionalidad y estructura republicana.

En la Fracción I, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos.

Nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las Constituciones de los Estados y al mismo tiempo preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que responda a la necesidad

de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los Municipios, sin alterar, por otra parte, la esencia de nuestro federalismo.

Cabe destacar, como principal innovación de esta fracción, la obligada instauración de un previo procedimiento con derecho de defensa para los afectados, ajustándolo a requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo o dicho sea en otras palabras, el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso de los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Así también se pretende inducir a las entidades federativas, para que en sus Constituciones locales y leyes relativas, señalen con toda precisión cuáles deban ser las causas graves que puedan ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los ayuntamientos, y en otro aspecto, la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deban cubrirse para la toma de tan trascendente decisión.

En la Fracción II se reitera la personalidad jurídica de los Municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales, se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Con esta medida, a la par que la anterior, se busca el robustecimiento político y jurídico de los Municipios.

Uno de los problemas que con mayor frecuencia y dramatismo han confrontado las comunidades municipales, es el inherente a la prestación de los servicios públicos a sus pobladores, pues ante la ambigüedad constitucional sobre cuáles de dichos servicios les corresponden y la incapacidad manifiesta de algunos ayuntamientos para prestarlos, no pocos de ellos han sido absorbidos por los gobiernos locales y la Federación.

Conscientes de la gran heterogeneidad de los Municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como una necesidad capital, precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal, y que aún con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas.

Así, en la Fracción III, se definen como servicios públicos municipales: los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales

de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de

los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijan por las Legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios así como a su capacidad administrativa y financiera. En el entendido de que esta problemática no ha sido privativa de nuestra Nación, acudimos a las experiencias de otras latitudes, recogiendo por sus reconocidos resultados positivos el derecho de los Municipios de una misma entidad de coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia.

Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiendo, como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los Municipios mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica. Por ende, en este renglón, fundamental para la subsistencia y desarrollo de los Municipios, consignamos en la fracción IV de la iniciativa, en primer término, como concepto originario del Artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte los Municipios, pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva.

Se atribuyen igualmente a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Por último, en esta área hacendaria, se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen, disponiéndose la obligación de las Legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los Municipios dichas participaciones.

Como una disposición importante para la seguridad de los ingresos municipales, se consigna la obligación del pago de sus contribuciones para toda persona, física o moral y para instituciones oficiales o privadas, sin exenciones o subsidios, evitando de esta manera a nivel constitucional las prácticas de exentar

a diversas personas o empresas del sector público, de estas contribuciones que son consubstanciales para la vida de los Municipios.

Sin embargo, por imperativas razones de orden público, que por sí solas se explican, se exceptuó de estas reglas a los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios.

Además, como consecuencias lógicas del principio de la libre administración de la hacienda municipal, se propone que los presupuestos de egresos de los Municipios deben ser aprobados sólo por los ayuntamientos con base en los ingresos disponibles y evidentemente de acuerdo con los ingresos que se les hubiesen autorizado.

Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio Libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que en la Fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel del gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución.

En la Fracción VI, se reitera la intervención de los Municipios para la formación de zonas conurbanas, como lo dispone el texto de la Fracción V del artículo 115 vigente, e igualmente se repite el contenido del actual segundo párrafo de la Fracción III, ahora como Fracción VII de la iniciativa, en lo referente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno.

En lo tocante a la Fracción VIII que corresponderá a los Estados, se reproduce en sus términos el texto, tal y como se encuentra dispuesto en los párrafos relativos a la Fracción III del actual artículo 115, con la sola variante relacionada con la integración de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en el texto vigente del precepto, por considerar que el avance de la reforma política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos hacen innecesario el límite actual de trescientos mil habitantes o más en un Municipio para tener derecho a elegir a los miembros del Cabildo mediante el principio de representación proporcional, máxime que algunas Constituciones locales reconociendo esa circunstancia, han eliminado o disminuido aquel límite, en uso de las facultades de los poderes estatales.

Un relevante renglón de la iniciativa, es la propuesta contenida en la Fracción IX sobre la necesaria regulación de las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los Estados como de los Municipios, los que para corresponder cabalmente a los principios de tutela laboral consagrados en el artículo 123 de la Constitución Federal, deben estar igualmente protegidos, y consecuentemente se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las Constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuados para la solución jurisdiccional de controversias.

Sobre este particular se considera que debe proporcionarse al Municipio el apoyo técnico y administrativo correspondiente, lo que no puede lograrse si a cada cambio de funcionarios del ayuntamiento, se da la renovación de todo el personal de la institución municipal y se toma a la administración del Municipio como objetivo económico de grupo político, sin respetarse los derechos laborales de sus trabajadores. Por ello, se propone un sistema jurídico que fortalezca, que proporcione seguridad y estabilidad en el empleo, capacidad para desarrollar una carrera al servicio de los gobiernos municipales, y de esta manera evitar el riesgo indicado, que fue señalado en forma reiterativa en todas las reuniones celebradas sobre el fortalecimiento municipal.

Si hemos logrado ya cierta estabilidad y protección de los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado Federal y existe también un régimen respecto a los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales en algunas entidades federativas, se debe proporcionar este mismo esquema a los Municipios.

En la Fracción X se propone la facultad para que la Federación y los Estados, así como también los Municipios puedan celebrar convenios para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras así como la prestación eficaz de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciere necesario.

Esta adición se ha considerado pertinente, a fin de homologar a nivel constitucional, la celebración de convenios que se han venido efectuando entre la Federación y los Estados, en un apoyo del federalismo, desconcentrando y descentralizando recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país, como cabe señalar el Convenio Único de Coordinación y otro tipo de convenios o concertaciones.

De esta manera, queda definida una situación que ha provocado algunos cuestionamientos a nivel especulativo sobre la licitud o trascendencia de este tipo de acciones jurídicas, que con resultados positivos han venido a robustecer de cierto modo el federalismo mexicano y el desarrollo regional.

Como transitorios de la iniciativa, se proponen, en primer término, la vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y por otra parte, para la debida observancia de la reforma planteada, las acciones del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados en el plazo de un año contado a partir de la vigencia del decreto relativo, para reformar y adicionar las leyes federales así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer en forma congruente, real y pragmática las bases que en una descentralización y acción de fortalecimiento municipal se plantean en la iniciativa. Por último, se establece como un plazo prudente, tomando en cuenta la instrumentación que debe hacerse de las leyes fiscales relativas, que las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) al c) de la Fracción IV deberán percibirse por los Municipios a partir del 1o de enero de 1984.

Por lo anterior, y con fundamento en la Fracción I, del artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, me permito presentar a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de Decreto que Reforma y Adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

ARTICULO UNICO.- Se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos

cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdos de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. Si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo por causa grave, será substituido por su suplente o se convocará a elecciones según lo disponga la ley.

II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III.- Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a).- Agua potable y alcantarillado.
- b).- Alumbrado público.
- c).- Limpia.
- d).- Mercados y centrales de abasto.
- e).- Panteones.
- f).- Rastro.
- g).- Calles, parques y jardines.
- h).- Seguridad pública y tránsito
- i).- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

IV.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del artículo 27 de esta

Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII.- El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, substitutes o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a).- El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tengan distinta denominación.

b).- El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno: pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de

este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las Legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus servidores se regirán por las leyes que con base en sus Constituciones expidan sus Legislaturas, tendientes al otorgamiento y garantía de los derechos mínimos de éstos, a la implantación de sistemas de servicio público de carrera, al acceso a la función pública, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad social y las normas que garanticen la eficacia en sus labores así como la solución jurisdiccional de controversias.

Las propias Legislaturas expedirán los estatutos legales que de acuerdo con las mismas normas regularán las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus servidores.

Los Municipios podrán celebrar convenios para que instituciones federales o estatales presten los servicios de seguridad social a sus trabajadores, y

X.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales así como las Constituciones

y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) al c) de la Fracción IV, se percibirán por los Municipios a partir del 1º de enero de 1984.

Reitero a ustedes las seguridades de mi más distinguida consideración.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.

Palacio Nacional, a 6 de diciembre de 1982.

**EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,**

MIGUEL DE LA MADRID H.>>

FUENTE: Madrid H., Miguel de la, *El marco legislativo para el cambio, diciembre de 1982*, tomo 3, México, Presidencia de la República, 1983, p.p. 13-114. (TOMADO DE CEDEMUN, <<DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRIMERA y SEGUNDA PARTE>>, en *Los Municipios de México: información para el desarrollo*, versión CD, México, 1997.

ANEXO II.3. CUADRO COMPARATIVO DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL: ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA MUNICIPAL DE 1983.

TEXTO DEL ART. 115 CONSTITUCIONAL ANTES DE LA REFORMA DE 1983	TEXTO DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL CON LA REFORMA DE 1983
Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las siguientes bases:	Art. 115.
I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.	I.
Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de estos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.
	<p>Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por alguna de las causas que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido la oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.</p> <p><u>En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros , si conforme la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.</u></p>

TEXTO DEL ART. 115 CONSTITUCIONAL ANTES DE LA REFORMA DE 1983	TEXTO DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL CON LA REFORMA DE 1983
	<p><u>Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por el suplente, o se procederá según lo disponga la ley</u></p>
<p>II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales,</p>	<p><u>II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.</u></p> <p><u>Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones</u></p>
<p>III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.</p> <p>El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.</p> <p>Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años.</p> <p>La elección de los Gobernadores de los Estados y las Legislaturas Locales, será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.</p> <p>Los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo, podrán volver a ocupar el cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.</p> <p>Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:</p> <p>a) el Gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional aun cuando tenga distinta denominación.</p> <p>b) El Gobernador interino, provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.</p> <p>Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.</p>	<p><u>III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:</u></p> <p>a) <u>Aqua Potable y alcantarillado;</u></p> <p>b) <u>Alumbrado Público;</u></p> <p>c) <u>Limpia;</u></p> <p>d) <u>Mercados y centrales de abasto;</u></p> <p>e) <u>Panteones;</u></p> <p>f) <u>Rastro;</u></p> <p>g) <u>Calles, parques y jardines;</u></p> <p>h) <u>Seguridad pública y tránsito.</u></p> <p>i) <u>Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.</u></p> <p>Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.</p>

TEXTO DEL ART. 115 CONSTITUCIONAL ANTES DE LA REFORMA DE 1983	TEXTO DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL CON LA REFORMA DE 1983
<p>El número de representantes en la Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.</p> <p>Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.</p> <p>De acuerdo con la Legislación que se expida en cada una de las Entidades Federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en las elecciones de las Legislaturas Locales y <i>el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de tres cientos mil habitantes.</i></p>	
<p>IV. Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 constitucional en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con las Ley Federal de la materia.</p>	<p>IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se <u>formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:</u></p> <p>a). <u>Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.</u></p> <p><u>Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.</u></p> <p>b). <u>Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y</u></p> <p>c). <u>Los Ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.</u></p> <p><u>Las leyes Federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.</u></p> <p><u>Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.</u></p>
<p>V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una</p>	<p><u>V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano</u></p>

TEXTO DEL ART. 115 CONSTITUCIONAL ANTES DE LA REFORMA DE 1983	TEXTO DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL CON LA REFORMA DE 1983
<p>continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.</p>	<p><u>municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo Tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.</u></p>
	<p><u>VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.</u></p>
	<p><u>VII. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.</u></p>
	<p><u>VIII. Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.</u></p> <p>La elección de los Gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales, será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.</p> <p>Los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo, podrán volver a ocupar ese cargo ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutes o encargados del despacho.</p> <p>Nunca podrán ser electos para el período inmediato:</p> <p>a) El Gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional aun cuando tenga distinta denominación.</p> <p>b) El Gobernador Interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.</p> <p>Sólo podrá ser gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menos a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.</p> <p>El número de representantes en la Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.</p> <p>Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.</p> <p>De acuerdo con la Legislación que se expida en cada una de las Entidades Federativas, se introducirá el sistema de</p>

TEXTO DEL ART. 115 CONSTITUCIONAL ANTES DE LA REFORMA DE 1983	TEXTO DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL CON LA REFORMA DE 1983
	diputados de minoría en las elecciones de las Legislaturas Locales y <i>el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.</i>
	<u>IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base a lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.</u>
	X. La Federación y los Estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Fuente: Elaboración Propia con datos de Reynaldo Robles (2000:178 a 186); Raúl Olmedo (1998:17—31). D.O.F. de (6 de Diciembre de 1977) y (3 de febrero de 1983). Una versión similar se puede consultar en, Estudios Municipales,<<Cuadro Comparativo del Artículo 115 Constitucional>>, CNEM, No.5, Septiembre—Octubre de 1985, pp.137—148.

ANEXO II.4. CUADRO COMPARATIVO DEL ART. 115 DE 1983 Y LA REFORMA DE 1999.

TEXTO DEL ART.115 CONSTITUCIONAL DE 1983 Y SU REFORMA DE 1987	TEXTO DEL ART. 115 CONSTITUCIONAL CON LA REFORMA DE 1999.
<p>Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las siguientes bases:</p>	<p>.....</p>
<p>I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.</p>	<p>I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.</p>
<p>Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de estos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.</p>	<p>.....</p>
<p>Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por alguna de las causas que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido la oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.</p>	<p>.....</p>
	<p>Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.</p>
<p>En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.</p>	<p>En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Consejos estarán integrados por</p>

TEXTO DEL ART.115 CONSTITUCIONAL DE 1983 Y SU REFORMA DE 1987	TEXTO DEL ART. 115 CONSTITUCIONAL CON LA REFORMA DE 1999.
<p>Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por el suplente, o se procederá según lo disponga la ley.</p>	<p><u>el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.</u></p>
<p>II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.</p> <p>Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.</p>	<p>II.....</p> <p>Los ayuntamientos <u>tendrán</u> facultades para <u>aprobar</u>, de acuerdo con <u>las leyes en materia municipal que deberán expedir</u> las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, <u>que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.</u></p> <p><u>El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:</u></p> <p><u>a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;</u></p> <p><u>b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;</u></p> <p>c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;</p> <p><u>d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y</u></p>

TEXTO DEL ART.115 CONSTITUCIONAL DE 1983 Y SU REFORMA DE 1987	TEXTO DEL ART. 115 CONSTITUCIONAL CON LA REFORMA DE 1999.
	<u>e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.</u> <u>Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.</u>
III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:	III. Los Municipios tendrán a su cargo <u>las funciones</u> y servicios públicos siguientes:
a). Agua Potable y alcantarillado	Agua potable, <u>drenaje</u> , alcantarillado, <u>tratamiento y disposición de sus aguas residuales;</u>
b). Alumbrado Público;	b).....
c). Limpia;	c).Limpia, <u>recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;</u>
d). Mercados y centrales de abasto	d).....
e). Panteones	e).....
f). Rastro;	f).....
g). Calles, parques y jardines	g).Calles, parques y jardines <u>y su equipamiento;</u>
h).Seguridad pública y tránsito, e	Seguridad pública, <u>en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e</u>
i).Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.	i).....
	<u>Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.</u>
Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.	Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos <u>o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.</u>
IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:	IV.....
a). Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que	a).....

TEXTO DEL ART.115 CONSTITUCIONAL DE 1983 Y SU REFORMA DE 1987	TEXTO DEL ART. 115 CONSTITUCIONAL CON LA REFORMA DE 1999.
tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.	
Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
b). Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y	b).
c). Los Ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.	c).
Las leyes Federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.	Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Solo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.
Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.	<u>Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.</u> Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios , revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. <u>Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;</u>
V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo Tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.	V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; <u>c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;</u>

TEXTO DEL ART.115 CONSTITUCIONAL DE 1983 Y SU REFORMA DE 1987	TEXTO DEL ART. 115 CONSTITUCIONAL CON LA REFORMA DE 1999.
	<p>d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, <u>en el ámbito de su competencia</u>, en sus jurisdicciones territoriales;</p> <p>e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;</p> <p>f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;</p> <p>g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas <u>y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia</u>;</p> <p>h) <u>Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial</u>; e</p> <p>a) <u>Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.</u></p> <p><u>En lo conducente</u> y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;</p>
VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.	VI.
VII. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados , tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.	<p>VII. <u>La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</u></p> <p>El ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;</p>
VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.	VII.
Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.
IX. (Derogado, reforma 1986)	IX.
X. (Derogado, reforma de 1986)	X.
	<p>Artículos transitorios:</p> <p>Art. Primero. El presente decreto entrará en vigor noventa días después de publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en los</p>

TEXTO DEL ART.115 CONSTITUCIONAL DE 1983 Y SU REFORMA DE 1987	TEXTO DEL ART. 115 CONSTITUCIONAL CON LA REFORMA DE 1999.
	<p>artículos siguientes:</p> <p>Art. Segundo. Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de la entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.</p> <p>En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.</p> <p>Artículo Tercero. Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente Decreto sean competencia de los municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del ayuntamiento. Los gobiernos de los estados dispondrán lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el gobierno del estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.</p> <p>En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los gobiernos estatales podrán solicitar a la legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La legislatura estatal resolverá lo conducente.</p> <p>En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes.</p> <p>Artículo Cuarto. Los estados y municipios realizarán los actos conducentes a efecto de que los convenios que, en su caso, hubiesen celebrado con anterioridad, se ajusten a lo establecido en este decreto y a la constitución y las leyes estatales.</p> <p>Artículo Quinto. Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptaran las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad, y procederán, en sus caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.</p>

TEXTO DEL ART.115 CONSTITUCIONAL DE 1983 Y SU REFORMA DE 1987	TEXTO DEL ART. 115 CONSTITUCIONAL CON LA REFORMA DE 1999.
	Artículo Sexto. En la realización de las acciones conducentes al cumplimiento del presente decreto, se respetarán los derechos y obligaciones contraídos previamente con terceros, así como los derechos de los trabajadores estatales y municipales.

Fuente: Elaboración Propia con datos de CEDEMUN (2000:48—98), Reynaldo Robles (2000:186 a209); Quintana Roldán (2001:625 a 634).

Anexo. IV.1. EL MUNICIPIO LIBRE EN LA CONSTITUCIÓN DE SAN LUIS POTOSÍ¹¹⁷¹.

<< ARTÍCULO 114.- El Municipio Libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado y tendrá a su cargo la administración y gobierno de los intereses municipales, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa. La competencia del gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los ayuntamientos se compondrán por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos **que la ley determine**¹¹⁷², electos popularmente por votación directa, quienes no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de sus cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio;

II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberá expedir la Legislatura del Estado, los bandos de policía y buen gobierno; los reglamentos; circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos, para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal, cuando al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura estatal, previa solicitud que le sea presentada por el Ayuntamiento respectivo aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos, y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

¹¹⁷¹ Texto vigente 2002.

¹¹⁷² De acuerdo al decreto 543 que reformo este artículo, se establece que la ley a la que se refiere, es la ley orgánica del municipio libre.

La Legislatura estatal emitirá las normas que establezcan los procedimientos, mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del Estado¹¹⁷³, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los municipios tendrán a su cargo **las funciones** y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, **drenaje**, alcantarillado, **tratamiento y disposición de sus aguas residuales**;
- b).- Alumbrado público;
- c) Limpia, **recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos**;
- d).- Mercados y centrales de abasto;
- e).- Panteones;
- f).- Rastro;
- g) Calles, parques, jardines **y su equipamiento**¹¹⁷⁴;
- h) Seguridad pública, **en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal** y tránsito;
- i).- Cultura y recreación; y
- j).- Los demás que el Congreso del Estado determine, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, pudiendo tener el concurso del Estado respecto de los mismos, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes secundarias.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales¹¹⁷⁵.

Cuando un Municipio, por causas excepcionales, no pueda proporcionar los servicios que esta Constitución y las leyes secundarias señalen, el Ejecutivo del Estado podrá asumir la prestación de los mismos total o parcialmente, según sea el caso, previa la aprobación del Congreso y por el tiempo estrictamente necesario.

Los municipios del Estado, previo el acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan¹¹⁷⁶. **En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las respectivas legislaturas de los Estados. Asimismo, cuando a juicio de los ayuntamientos sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o través (sic) del organismo correspondiente, se haga cargo en**

¹¹⁷³ En el mismo decreto se establece que esto no perjudica el derecho que tienen las legislaturas y los municipios para que en caso de diferencias entre los poderes estos puedan recurrir al procedimiento de controversia constitucional que prevé el artículo 105 constitucional.

¹¹⁷⁴ que se entiende como la obra, mobiliario e infraestructura accesoria, a los conceptos de este inciso. (Idem)

¹¹⁷⁵ Esto significa, por ejemplo, que si bien el municipio tiene en exclusiva el servicio de agua potable en su jurisdicción, ello no implica que no deba observar la Ley Federal de Aguas Nacionales o las leyes estatales para la distribución de agua en bloque; no obstante, dichas leyes no podrán sustraer del ámbito del municipio su potestad primigenia de distribuir entre la población el vital líquido, sino mediante acuerdo o resolución de su órgano de gobierno. (Idem)

¹¹⁷⁶ De esta forma los municipios de un mismo estado se podrán asociar libremente previo acuerdo de sus ayuntamientos sin mediar la aprobación del congreso. Se contempla que la asociación no solamente es para la más eficaz prestación de los servicios sino también para el ejercicio de sus funciones públicas.

forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público¹¹⁷⁷;

IV.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso establezca a su favor y, en todo caso:

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezca el Estado sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;

b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine el Congreso del Estado;

c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto a los ingresos a que se refieren los incisos a) y c), en favor de **persona** ni de **institución** alguna. **Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones**, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrán a la Legislatura del Estado las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.¹¹⁷⁸

El Congreso del Estado aprobará las leyes de ingresos de los municipios a más tardar el quince de diciembre de cada año, revisará y **fiscalizará¹¹⁷⁹** sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.¹¹⁸⁰

Las remuneraciones de los miembros de los ayuntamientos serán determinadas por el Cabildo en sus respectivos presupuestos de egresos;

V. Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para¹¹⁸¹:

¹¹⁷⁷ Este párrafo fue adicionado con las reformas del 30 de junio de 2000.

¹¹⁷⁸ Igualmente este párrafo fue adicionado con esas reformas.

¹¹⁷⁹ Con esta medida se trata de fortalecer la función fiscalizadora del Congreso del Estado respecto de los municipios.

¹¹⁸⁰ Se adiciona este párrafo con el objeto de especificar la libertad que tienen los municipios para el manejo de sus haciendas, reconociendo al mismo tiempo que los ayuntamientos si bien tienen la facultad exclusiva del manejo de los recursos, pueden autorizar legalmente a terceros para el manejo de tal función

¹¹⁸¹ Esta fracción se desagregó en incisos para dar mayor claridad a cada una de las materias correspondientes. Así en el inciso c), se trató de definir que los planes municipales deben tener una vinculación regional y estar en concordancia con los planes en la materia. En el inciso d), se faculta al municipio no sólo para controlar y vigilar el uso del suelo, sino para autorizarlo. Por su parte, en el inciso g), se permite la intervención municipal en materia ecológica y de protección ambiental. Y por último, en el inciso h), se faculta a los municipios para intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano.

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) **Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales** de la materia. Cuando la Federación o el Estado elaboren proyectos de desarrollo regional, deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) **Autorizar**, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) **Participar** en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;**
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, los Municipios intervendrán en la planeación de dichos centros, en forma conjunta y coordinada con la Federación, entidades federativas y demás municipios interesados, con apego a la ley federal de la materia;

VII.- El Estado estará facultado para celebrar convenios con los Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a que se refiere el artículo 80 fracción XVII de esta Constitución;

VIII.- Los Municipios estarán facultados para celebrar convenios con el Gobierno del Estado a efecto de que éste asuma la prestación de servicios públicos de su competencia.

Asimismo podrán concesionar, con autorización del Congreso del Estado, de manera parcial o total, los servicios públicos a su cargo, a excepción de los de seguridad pública y tránsito, en los términos previstos en la Ley Orgánica del Municipio Libre;

IX.- Cada Municipio deberá llevar y mantener actualizado el catastro de propiedad, industria, profesión o trabajo de sus habitantes, en los términos del artículo 36, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

X.- Los Ayuntamientos sólo tendrán las atribuciones que expresamente les confieren esta Constitución y las leyes que de ella emanen. La ley definirá las responsabilidades en que incurran con motivo del ejercicio de sus cargos; y

XI.- Los Ayuntamientos serán electos cada tres años. Se integrarán con un Presidente, hasta con dos Síndicos y con Regidores de mayoría relativa y de representación proporcional en los términos del artículo 115, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quienes tendrán las mismas facultades y obligaciones que los Regidores de mayoría relativa, conforme lo disponga la ley de la materia.

ANEXO IV.2. ESCENARIOS DE LA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS.

Tipos de agenda		Agenda tradicional	Agenda ampliada	Agenda integral
Naturaleza de la agenda		Reactiva, recepción y acumulación de funciones y demandas por atender.	Previsora, agenda amplia que prevé necesidades de infraestructura y efectos del crecimiento.	Proactiva, agenda diversificada, compleja, densa y de mayor profundidad.
Funciones		<ul style="list-style-type: none"> Alumbrado público. Recolección de basura. Parques y jardines. Panteones. Mercados y rastros. Policía. 	<p>Además de las anteriores:</p> <ul style="list-style-type: none"> Planeación urbana. Agua potable. Seguridad pública. Zonificación y reservas. Uso del suelo. Transporte 	<p>Además de las anteriores:</p> <ul style="list-style-type: none"> Desarrollo integral (urbano y regional) Competitividad. Bienestar social (pobreza-marginación) Medio ambiente Desarrollo urbano Educación y salud Vivienda Seguridad pública integral
Actores participantes		<ul style="list-style-type: none"> Administración municipal Cabildo 	<p>Además de los anteriores:</p> <ul style="list-style-type: none"> Agencias federales y estatales. Algunos actores no gubernamentales. 	<p>Además de los anteriores:</p> <ul style="list-style-type: none"> Redes amplias de actores sociales. Redes intergubernamentales. Redes internacionales
Mezcla de recursos		<ul style="list-style-type: none"> En espera pasiva de transferencias federales. Recursos propios limitados 	<p>Además de transferencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> Búsqueda de fuentes gubernamentales alternas. Ampliación de esfuerzos recaudatorios. 	<p>Además de las anteriores:</p> <ul style="list-style-type: none"> Búsqueda de otras fuentes diversas Mezclas público-privadas Cofinanciamientos Fuentes crediticias Emisión de deuda

Tomado de Cabrero (2003:35)

ANEXO. IV.3. CARACTERÍSTICAS-TIPO EN DIVERSAS FASES DEL DESARROLLO URBANO MUNICIPAL.

	Municipios urbanos medios Crecimiento desequilibrado	Municipios urbanos grandes Expansión acelerada	Municipios metropolitanos Estabilización
Crecimiento poblacional	En aceleración alta Flujos migratorios regionales o de ciudades más grandes a municipios conurbanos.	En aceleración máxima Flujos migratorios campo-ciudad	En desaceleración, el crecimiento va hacia municipios conurbanos (contra urbanización)
Infraestructura y equipamiento urbano	Rezagos críticos con relación a necesidades Sistemas de servicios públicos obsoletos Déficit en la cobertura	Modernización de sistemas de servicios públicos Despegue de la ampliación en infraestructura.	Modernización tecnológica Desarrollo de proyectos regionales y de asociación metropolitana
Aparato administrativo	Crecimiento desordenado del aparato Débil profesionalización Métodos obsoletos	Rediseño administrativo Procesos de capacitación Modernización de sistemas de gestión (reingeniería)	Profesionalización de funcionarios Adaptación de sistemas sofisticados de gestión (planeación estratégica, calidad total control de gestión, etcétera) provenientes del sector privado.
Mezclas público-privadas	Poco frecuente Tamaño de mercado de usuarios, pequeño	Más frecuente en servicios públicos críticos (agua, basura, transporte)	Frecuente en diversos tipos de servicios Posibilidad de involucrar diversas empresas que compitan.
Hacienda municipal	Débil capacidad de inversión Alto gasto corriente (70 por ciento) Alta dependencia de participaciones federales	Mayor capacidad de inversión con participación de otros niveles de gobierno Modernización catastral y actualización de predial Fuerte propensión al endeudamiento.	Capacidad de inversión propia Menor dependencia de participaciones federales. Diversificación e innovación en fuentes de financiamiento.
Relación gobierno-ciudadanos	Movilizaciones por infraestructura básica Procesos espontáneos de participación	Movilizaciones por cobertura de servicios. Diseño de mecanismos y redes de participación	Demanda por niveles de calidad en servicios Institucionalización de mecanismos de participación permanente.

Tomado de Cabrero (1996:47)

ANEXO IV.4. DEFINICIÓN DE LOS INGRESOS Y EGRESOS PÚBLICOS MUNICIPALES EN MÉXICO

INGRESOS	
Concepto	Definición
Ingresos	Percepciones monetarias de que dispone el municipio para cumplir con sus funciones.
Impuestos	Contribuciones que pagan las personas físicas y morales previstas en la ley.
Participaciones	Porcentajes de la recaudación federal total que las leyes estatales o federales conceden a los municipios.
Derechos	Pagos por servicios públicos municipales.
Productos	Pagos recibidos por la enajenación de bienes patrimoniales.
Aprovechamientos	Multas, recargos, gastos de ejecución, reintegro, indemnizaciones.
Deuda Pública	Ingresos provenientes de la contratación de créditos.
Por cuenta de terceros	Sobre la propiedad raíz, industria y comercio.
Disponibilidades	Cantidades de dinero que no fueron gastadas el año anterior.
Contribuciones de mejoras	Pagos por la obtención de algún beneficio.
Transferencias	Recursos de programas estatales y federales previamente determinados.
Ingresos propios o directos	Los que se obtienen directamente de la comunidad: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.
Ingresos ordinarios	Impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, aportaciones de mejoras y participaciones.
Ingresos Extraordinarios	Deuda pública, Subsidios, Transferencias y contribuciones ciudadanas.
Egresos	
Egresos	Total de las erogaciones del municipio
Gastos administrativos	Erogaciones que cubren necesidades administrativas (gasto corriente)
Obras públicas y fomento	Gastos en obras o adquisición de equipo para mejorar la administración (gasto de inversión)
Transferencias	Cubren los gastos originados por terceras personas o por el pago de intereses de deuda.
Deuda pública	Pago de créditos obtenidos.
Disponibilidades	Cantidades de dinero que no fueron erogadas.
Por cuenta de terceros	Entregas de dinero proveniente de convenios o leyes a terceras personas.

Fuente: elaboración propia con datos y definiciones del INEGI (2001).

ANEXO V.1. COEFICIENTES APLICABLES PARA EL PAGO DE LAS PARTICIPACIONES MUNICIPALES EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ (1983-2000)

Municipios /AÑO	1985 ¹¹⁸²	1990—1991 ¹¹⁸³ (1)	1990—1991 (2)	1995 ¹¹⁸⁴	2002 ¹¹⁸⁵
1.Ahualulco	1.1499	1.1499	0.9073	0.90440882	0.008622332312276
2.Alaquines	1.1499	1.1499	0.4579	0.46301219	0.004029452519851
3.Aquismón	1.1799	1.1799	1.7720	1.78580432	0.019480747463705
4.Armadillo de los Infantes	0.7799	0.7799	0.2974	0.29483019	0.002335582173186
5.Axtla de Terrazas	1.1999	1.1999	1.4655	1.46421677	0.013839525173867
6.Cárdenas	1.5999	1.5999	0.9501	0.95053532	0.008227983321047
7.Catorce	1.0000	1.0000	0.5990	0.59889566	0.004628952372319
8.Cedral	1.1599	1.1599	0.7678	0.77441597	0.007231441137198
9.Cerritos	1.4799	1.4799	1.1383	1.13269505	0.009141613412112
10.Cerro de San Pedro	0.7799	0.7799	0.1135		0.001633215954837
11.Ciudad del Maíz	1.7099	1.7099	2.2829	1.44112807	0.013567030229534
12.Ciudad Fernández	1.1799	1.1799	1.7360	1.73613347	0.017383007825516
13.Ciudad Valles	8.5699	8.5699	6.5421	6.53653403	0.062881034278261
14.Coxcatlán	0.7799	0.7799	0.8049	0.80421848	0.007887330461229
15.Charcas	1.2399	1.2399	1.0370	1.03894444	0.009465802740868
16.Ébano	1.3999	1.3999	1.8941	1.89997239	0.017413743973557
17.El Naranjo	—	—	—	0.84637679	0.008304142807363
18.Guadalcázar	1.2899	1.2899	1.3564	1.35479114	0.011571652713096
19.Huehuetlán	0.7799	0.7799	0.6190	0.61442092	0.006480040949982
20.Lagunillas	0.7799	0.7799	0.3948	0.39701735	0.003132888058092
21.Matehuala	4.3699	4.3699	3.5107	3.52423413	0.033492141558743
22. Matlapa	—	—	—	1.05054146	0.012676034885792
23.Mexquitic de Carmona	1.1799	1.1799	2.1601	2.14922521	0.021191379818855
24.Moctezuma	1.1499	1.1499	0.9466	0.95033564	0.009041506006741
25.Rayón	1.1499	1.1499	0.9173	0.92028353	0.007118325046140
26.Rioverde	4.3699	4.3699	4.3056	4.31482433	0.038778073828263
27.Salinas	1.7699	1.7699	1.0850	1.08502102	0.011553239454226

1182 Véase el Decreto número 21 que establece las <<Bases, Montos y Plazos de las Participaciones Federales que les corresponde a los Ayuntamientos del Estado>>, Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí (POE) de fecha 31 de diciembre de 1984.

1183 Para esos dos años se consideró aplicar el Decreto número 464 de fecha 29 de Diciembre de 1989, que contenía las <<Bases, montos y Plazos>> conforme se distribuirán las participaciones federales que corresponden a los Municipios de San Luis Potosí. Para 1991, se ratifica ese mismo procedimiento y porcentajes, véase el POE de fecha 2 de Enero de 1991. En ambos casos, las bases y montos se dividen en dos: 1. Fondo General y Acervo no. 1 del Fondo de Fomento Municipal (FFM) y 2. Fondo de Contingencia y acervo no. 2 del F.F.M. En esta columna se considera el primero de ellos, en la siguiente columna se anota los datos correspondientes al Fondo de Contingencia.

1184 Según Decreto número 300, <<Coeficientes aplicables para el pago de participaciones municipales correspondientes a 1995>>, en POE, 29 de Diciembre de 1994. Comprende 2 artículos.

1185 Decreto 268, POE de 30 de enero de 2002. La novedad en estos coeficientes son las nuevas bases sobre las que se construye. 1. el factor de población, 2. el IMP y 3. Factor Inverso a la población. Además las Participaciones se conforman por: 1. el Fondo General, 2. El Fondo de fomento Municipal, 3. Las del impuesto Especial sobre Producción y Servicios, 4. Las del impuesto sobre Automóviles Nuevos y 5. Las del impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

Municipios /AÑO	1985 ¹¹⁸²	1990—1991 ¹¹⁸³ (1)	1990—1991 (2)	1995 ¹¹⁸⁴	2002 ¹¹⁸⁵
28.San Antonio	0.7799	0.7799	0.3983	0.39766584	0,004305798433379
29.San Ciró de Acosta	0.7799	0.7799	0.5660	0.56569856	0.004745749367116
30.San Luis Potosí	23.7799	23.7999	26.2651	26.24482886	0,281717827745152
31.San Martín Chalchicuátla	1.5999	1.5999	1.0902	1.09056219	0,010188509097933
32.San Nicolás Tolentino	0.7799	0.7799	0.4030	0.40415598	0,003149092267759
33.Santa Catarina	0.7799	0.7799	0.5029	0.50249927	0,005161442531724
34.Santa María del Río	1.4999	1.49999	1.7848	1.78340814	0,017164747274071
35.Santo Domingo	0.7799	0.7799	0.6080	0.60763174	0,005745052288309
36.San Vicente Tancuayalab	0.7799	0.7799	0.6040	0.60398755	0,006331187208677
37.Soledad de Graciano Sánchez	2.2025	2.2025	6.6395	6.63837175	0,075834829973047
38.Tamasopo	1.1999	1.1999	1.2890	1.28739853	0,012216693330540
39.Tamazunchale	2.2025	2.2025	5.0062	3.95203693	0,039258559313871
40.Tampacán	0.7799	0.7799	0.7712	0.76927416	0,007252894543411
41.Tampamolón Corona	0.7799	0.7799	0.5881	0.58751380	0,006324932917706
42.Tamuín	1.6700	1.7600	1.6991	1.70468359	0,015330948351677
43.Tancanhuitz de Santos	1.2999	1.2999	0.9198	0.92267971	0,009011051370829
44.Tanlajás	1.1499	1.1499	0.7570	0.75714349	0,008210749780217
45.Tanquián de Escobedo	0.7799	0.7799	0.6041	0.60234017	0,005991990795264
46.Tierra Nueva	0.7799	0.7799	0.4471	0.44808598	0,004384262247491
47. Vanegas.	0.7799	0.7799	0.3984	0.39811560	0,003495940400137
48.Venado	1.5999	1.5999	0.7028	0.70253052	0,006484442542474
49.Villa de Arista	0.7799	0.7799	0.5982	0.59619996	0,006167590423182
50.Villa de Arriaga	0.7799	0.7799	0.6751	0.69467491	0,006521732401415
51. Villa de Guadalupe	1.0000	1.0000	0.6030	0.60263969	0,004793709466452
52.Villa de la Paz	0.7799	0.7799	0.2720	0.27161718	0,002384750116665
53.Villa de Ramos	1.0000	1.0000	1.4301	1.43151887	0,015052794539794
54.Villa de Reyes	1.3999	1.3999	1.7208	1.71851155	0,017761193674434
55.Villa Hidalgo	1.1499	1.1499	0.7586	0.75664429	0,006773367366701
56.Villa Juárez	0.7799	0.7799	0.6371	0.63568703	0,004981546448520
57.Xilitla	1.1999	1.1999	2.2420	2.23963115	0,022341632020684
58. Zaragoza.	1.1499	1.1499	0.9572	0.95562721	0,009796761284718
Total del Estado	100.00			100.0000000	1.000000000000000

Elaboración propia con datos del POE.

ANEXO V.2.COBERTURA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS EN LOS MUNICIPIOS DE SAN LUIS POTOSÍ. 2000

Municipio	Total (viviendas)	Dispone de agua entubada	No dispone de agua entubada	Cobertura de agua entubada (%)	Dispone de drenaje	Cobertura de drenaje (%)	Dispone de energía eléctrica	Cobertura de energía eléctrica (%)
Ahualulco	3,591	1,831	1,557	50.99	1,332	37.09	2,788	77.64
Alaquines	1,903	686	1,083	36.05	280	14.71	1,451	76.25
Aquismón	8,246	3,643	3,808	44.18	1,189	14.42	4,388	53.21
Armadillo de Los Infante	1,122	770	309	68.63	376	33.51	904	80.57
Cárdenas	4,287	3,749	382	87.45	2,740	63.91	4,003	93.38
Catorce	2,055	1,211	683	58.93	790	38.44	1,472	71.63
Cedral	3,214	2,600	409	80.90	1,573	48.94	2,830	88.05
Cerritos	4,876	3,712	666	76.13	2,396	49.14	4,343	89.07
Cerro de San Pedro	697	604	32	86.66	536	76.90	642	92.11
Ciudad del Maíz	6,255	4,0761	1,840	76.12	1,753	28.03	5,158	82.46
Ciudad Fernández	8,465	7,643	433	90.29	4,673	55.20	7,923	93.60
Tancanhuitz de Santos	3,922	1,232	2,590	31.41	925	23.58	2,589	66.01
Ciudad Valles	34,953	27,701	5,602	79.25	23,956	68.54	32,325	92.48
Coxcatlán	3,539	825	2,632	23.31	422	11.92	2,804	79.23
Charcas	4,632	2,903	1,340	62.67	2,599	56.11	3,173	68.50
Ébano	8,923	7,130	1,151	79.91	3,949	44.26	7,778	87.17
Guadalcázar	5,320	1,503	3,446	28.25	395	7.42	3,992	75.04
Huehuetlán	2,904	1,082	1,714	37.26	821	28.27	1,817	62.57
Lagunillas	1,542	299	1,165	19.39	223	14.46	1,285	83.33
Matehuala	16,499	14,195	1,470	86.04	12,008	72.78	15,695	95.13
Mexquitic de Carmona	9,115	5,867	2,594	64.37	2,300	25.23	7,954	87.26
Moctezuma	4,001	1,452	2,128	36.29	1,023	25.57	2,660	66.48
Rayón	3,579	2,474	811	69.13	1,467	40.99	2,980	83.26
Rioverde	19,094	15,495	2,381	81.15	10,665	55.86	16,780	87.88
Salinas	5,118	3,075	1,765	60.08	2,823	55.16	4,421	86.38
San Antonio	1,716	674	967	39.28	167	9.73	1,305	76.05
San Cirio de Acosta	2,467	1,943	373	78.76	1,251	50.71	2,007	81.35
San Luis Potosí	150,054	144,764	2,107	96.47	141,917	94.58	147,204	98.10
San Martín Chalchicuautla	4,522	1,138	3,165	25.17	941	20.81	3,583	79.23
San Nicolás Tolentino	1,670	1,073	471	64.25	932	55.81	1,451	86.89
Santa Catarina	2,098	262	1,511	12.49	266	12.68	887	42.28
Santa María del Río	7,761	3,794	3,173	48.89	3,711	47.82	6,040	77.83
Santo Domingo	2,644	2,007	467	75.91	786	29.73	2,253	85.21
San Vicente Tancuayalab	2,980	1,923	851	64.53	739	24.80	2,320	77.85
Soledad de Graciano Sánchez	38,287	36,497	637	95.32	36,073	94.22	37,276	97.36

Municipio	Total (viviendas)	Dispone de agua entubada	No dispone de agua entubada	Cobertura de agua entubada (%)	Dispone de drenaje	Cobertura de drenaje (%)	Dispone de energía eléctrica	Cobertura de energía eléctrica (%)
Tamasopo	6,228	3,339	2,471	53.61	2,721	43.69	4,501	72.27
Tamazunchale	17,571	7,906	8,731	44.99	7,224	41.11	15,157	86.26
Tampacán	3,101	993	1,997	32.02	511	16.48	2,697	86.97
Tampamolón Corona	2,704	1,116	1,438	41.27	450	16.64	1,539	56.92
Tamuín	7,889	6,085	1,286	77.13	3,251	41.21	6,633	84.08
Tanlaías	3,419	1,028	2,247	30.07	318	9.30	2,247	65.72
Tanquian de Escobedo	2,798	2,397	290	85.67	1,340	47.89	2,366	84.56
Tierra Nueva	2,007	1,543	396	76.88	1,113	55.46	1,513	75.39
Vanegas	1,471	726	651	49.35	393	26.72	1,188	80.76
Venado	3,080	1,782	1,018	57.86	1,060	34.42	2,237	72.63
Villa de Arriaga	2,775	1,568	1,052	56.50	885	31.89	2,377	85.66
Villa de Guadalupe	2,093	1,040	733	49.69	182	8.70	1,574	75.20
Villa de la Paz	1,093	836	121	76.49	524	47.94	1,030	94.24
Villa de Ramos	6,956	5,838	859	83.93	2,165	31.12	6,444	92.64
Villa de Reyes	7,158	4,786	1,797	66.86	2,567	35.86	6,409	89.54
Villa Hidalgo	3,278	2,747	371	83.80	912	27.82	2,891	88.19
Villa Juárez	2,687	1,761	603	65.54	555	20.66	2,292	85.30
Axtla de Terrazas	6,152	3,150	2,858	51.20	1,743	28.33	4,998	81.24
Xilitla	9,566	4,693	3,945	49.06	2,826	29.54	5,536	57.87
Zaragoza	3,759	2,467	897	65.63	1,207	32.11	3,252	86.51
Villa de Arista	2,667	2,136	361	80.09	711	26.66	2,246	84.21
Matlapa	5,146	1,582	3,231	30.74	1,342	26.08	4,029	78.29
El Naranjo	4,180	3,640	372	87.08	2,090	50.00	3,658	87.51
Total	489,828	372,992	93,438	76.15	304,087	62.08	433,295	88.46

Elaboración propia con datos de INEGI, XII Censo de Población y Vivienda, 2000, e INAFED, Enciclopedia de los municipios de San Luis Potosí, México, 2002.